

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JESSIKA TORRES KAMINSKI MARTINS



MINISTÉRIO PÚBLICO, AUTONOMIA E COMPETÊNCIAS: ESTUDO COMPARADO E O
CASO DO MPT NA ESFERA DA DISCRIMINAÇÃO

CURITIBA

2019

JESSIKA TORRES KAMINSKI MARTINS

MINISTÉRIO PÚBLICO, AUTONOMIA E COMPETÊNCIAS: ESTUDO
COMPARADO E O CASO DO MPT NA ESFERA DA DISCRIMINAÇÃO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientação Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio

CURITIBA

2019

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Martins Jessika Torres Kaminski

Ministério público, autonomia e competências: estudo comparado e o caso do MPT na esfera da discriminação. / Jessika Torres Kaminski Martins. – Curitiba, 2019.

Tese (Doutorado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio

1. Brasil. Ministério Público do Trabalho. 2. Autonomia. 3. Prestação de contas. I. Tomio, Fabrício Ricardo de Limas. II. Título.

CDD –

344.0181



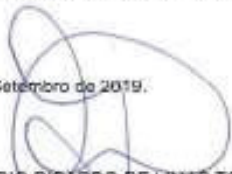
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA -
40001016061P2


TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **JESSIKA TORRES KAMINSKI MARTINS**, intitulada: **MINISTÉRIO PÚBLICO, AUTONOMIA E COMPETÊNCIA COMPARADA: O CASO DO MPT NA ESFERA DA DISCRIMINAÇÃO**, sob orientação do Prof. Dr. **FABRÍCIO RICARDO DE LIMAS TOMIO**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.


A outorga do título de Doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 20 de Setembro de 2019.


FABRÍCIO RICARDO DE LIMAS TOMIO
Presidente da Banca Examinadora


ILTON NORBERTO ROBL FILHO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - PPGD)


RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)


RODRIGO LUIS KANAYAMA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - PPGD)


ERNANI RODRIGUES DE CARVALHO NETO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO)

JOSE ARTHUR CASTILLO DE MACEDO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Agradecimentos

Sou grata a **Deus** em primeiro lugar, pois só ele dá sabedoria!

Sou grata ao meu **orientador** professor Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio, pois me acompanhou desde o mestrado e teve a paciência de me aguardar, de me apoiar e de me ensinar.

Sou grata a minha família e em especial ao meu **marido**, que durante o curso esteve ao meu lado quando do nascimento de nossa filha, em meio a 6 mudanças de casas, mudança de país, de profissão, entre outras, simplesmente me apoiou e deu forças para que eu finalizasse meu doutorado, Te amo ontem, hoje e sempre!

RESUMO

A presente tese pretende analisar a ampliação dos poderes e prerrogativas atribuídos ao Ministério Público no Brasil, em especial o Ministério Público do Trabalho (MPT), os instrumentos que lhe são conferidos para sua atuação, para testar a hipótese de que o órgão se tornou uma instituição *unaccountable*, ou com pouco controle, com capacidade de alterar a legislação trabalhista e a jurisdição trabalhista. Para tanto, a pesquisa se dará através da análise de conteúdo qualitativo, estudo de casos e literatura, passando por uma análise de índices comparativos de independência e autonomia do MP entre diversos países. Após, estudaremos os poderes atribuídos ao MP após a Constituição Federal de 1988 e as consequências disto em sua autonomia, e, por fim, passaremos a análise dos dados de um instrumento do MP que são os Termos de Ajuste de Conduta (TAC), sob a ótica do estado do Paraná, de 2004 até fevereiro de 2017, no total de 105 e São Paulo de 2000 até fevereiro de 2017, num total de 90, que tratavam do tema de exigência de certidões como requisito para contratação ou manutenção de emprego. Os resultados indicam que a CF/88 alterou no MP e MPT os poderes, conferindo-lhes autonomia de forma a possibilitar uma atuação *unaccountable* ou de fraco controle, através de seu instrumento *bypass*, que são os TACs, confirmando a hipótese lançada, uma vez que 30% das partes do Paraná optaram por realizar o acordo, para abstenção total de requerer certidões, sem qualquer tipo de exceção, enquanto os demais 70% apenas não aceitaram acordo quando o resultado da investigação demonstrou que a empresa jamais exigiu certidões, ou ainda, quando a empresa já estava sem empregados, sem funcionamento, e em São Paulo o mesmo ocorreu, sendo mais de 18% aqueles que optaram pelo acordo. O MPT atuava mesmo antes de qualquer decisão e legislação sobre o assunto, de forma a mudar a conclusão dos casos que analisamos, confirmando a hipótese.

Palavras-chave: Ministério Público do Trabalho. Termo de Ajuste de Conduta. Instituições Políticas. Autonomia. Prestação de contas.

ABSTRACT

This article will be analyzed as a measure of empowerment and prerogative of the Public Prosecutor's Office in Brazil, especially for the Public Prosecutor's Office (MPT), which is an instrument for its performance, to test if the institution has become unaccountable, with capacity to change labor legislation and jurisdiction. For that, a research will happen through the analysis of qualitative analysis, case studies and literature, passing through an analysis of comparative indicators of independence and autonomy of the MP. After we will study the powers given to the MP after the Federal Constitution of 1988 and the consequences of its autonomy, and, finally, we will begin to make an analysis of the data of an instrument of the MP, that is the Terms of Adjustments of Conduct (TAC), from a state perspective from Paraná, from 2004 to February 2017, in the total of 105 and from São Paulo from 2000 to February 2017, in a total of 90, dealing with the subject of certification requirements as a requirement for hiring or maintaining employment. The results were: CF / 88 altered the MP and the MPT powers, granting them autonomy in order to allow an inexplicable action, through their bypass instrument, which are the TACs, confirming a hypothesis launched, since 30% of the Paraná parties opted to try the agreement, for the total abstention of requesting certificates, without any exception, while the remaining 70% did not accept the agreement only when the result of the investigation showed that a company never required certificates, nor yet, when it was with already no employee working, and in São Paulo the same occurred, being more than 18% those who opted for the agreement. The MPT has acted even before any law and legislation on the subject were given, in order to change the conclusion of the cases that were analyzed, confirming our hypothesis.

Keywords: Public Prosecutor's labor Office Terms of Adjustments of Conduct. Political Institutions. Autonomy. Accountability.

LISTA DE TABELA

TABELA 1 – <i>Executive Power – Comparative Constitutions Project (CCP)</i> - CCP Índices.....	42
TABELA 2 - <i>Legislative Power – Comparative Constitutions Project (CCP)</i> - CCP Índices.....	43
TABELA 3 - <i>Judicial Independence – Comparative Constitutions Project (CCP)</i> - CCP Índices..	44
TABELA 4 - Índice de Autonomia do MP (CEPEJ).....	55
TABELA 5 - Poderes atribuídos ao MP por período.....	70
TABELA 6- Resultados dos TACs Paraná e São Paulo.....	100

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Comparativo entre países – meios de controle e mecanismos de autonomia/independência.....	32
QUADRO 2 – Controle e Autoridade Máxima do MP (América Latina).....	37
QUADRO 3 – <i>Comparative Constitutions Project</i> – CCP (índices).....	40
QUADRO 4 – Indicadores / Índice de autonomia MP comparada (adaptado de CEPEJ, 2016).....	51
QUADRO 5 – Prosecutor Independence (PI, <i>de facto</i>) X Índice de Autonomia MP (CEPEJ) (GUTMAN e VOIGT, 2017) (por tercis: País; PI; Autonomia MP).....	60
QUADRO 6 –Índice de Autonomia MP (CEPEJ) X Legislative Power (CCP Índices) (por tercis: País; Autonomia MP; Legislative Power).....	61
QUADRO 7 – Índice de Autonomia MP (CEPEJ) - Democracias Consolidadas e Recentes.....	64
QUADRO 8 – CONDIÇÕES ANTECEDENTES.....	74
QUADRO 9 – Áreas prioritária de atuação no Ministério Público (RIBEIRO, 2017).....	81

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – <i>Executive Power</i> – CCP Índices.....	42
GRÁFICO 2 – <i>Legislative Power</i> – CCP Índices.....	43
GRÁFICO 3 – <i>Judicial Independence</i> – CCP Índices.....	44
GRÁFICO 4 – Judicial Independence X Executive/Legislative Power – CCP Índices.....	45
GRÁFICO 5 – Judicial Independence (média) X Executive/Legislative Power – CCP Índices.....	46
GRÁFICO 6 – Judicial Independence X Executive Power X Legislative Power – CCP Índices.....	47
GRÁFICO 7 – <i>Prosecutorial Independence</i> (formal e factual).....	49
GRÁFICO 8 – Índice de Autonomia do Ministério Público – CEPEJ (2016).....	54
GRÁFICO 9 – Índice de Autonomia MP (CEPEJ) X Judicial Independence, Executive/Legislative Power (CCP Índices) e Prosecutor Independence (PI, <i>de facto</i>).....	59
GRÁFICO 10 – Judicial Independence X Executive Power X Legislative Power X Autonomia MP.....	62
GRÁFICO 11 – Índice de Autonomia MP (CEPEJ) - Democracias Consolidadas e Recentes.....	63
GRÁFICO 12 – Internal and external independence.....	66
GRÁFICO 13 – Processos distribuídos no MPT de SP e PR.....	101
GRÁFICO 14 – Processos por ano – PR e SP.....	102
GRÁFICO 15 – Tipos de procedimento PR e SP.....	103

LISTA DE SIGLAS

ACP –	Ação Civil Publica
ADIN -	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANC –	Assembleia Nacional Constituinte
ART -	Artigo
CCP –	Comparative Constitutions Project
CEPEJ –	Centro de Estudos e Pesquisas Jurídicas
CF –	Constituição Federal da República
CP –	Carta Precatória
CLT –	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNMP –	O Conselho Nacional do Ministério Público
EUA –	Estados Unidos da América
IC –	Inquérito Civil
MP –	Ministério Público
MPDFT –	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPT –	Ministério Público do Trabalho
MPU –	Ministério Público da União
NF –	Notícia de Fato
OAB –	Ordem dos Advogados do Brasil
OIT –	Organização Internacional do Trabalho
PAJ –	Procedimento de Assistência Jurídica
PGR –	Procurador Geral da República
PI –	Procedimento Investigatório
PMDB –	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP –	Procedimento Preparatório
PSDB –	Partido da Social Democracia brasileira
TAC –	Termo de Ajuste de Conduta
TST –	Tribunal Superior do Trabalho
PR -	Paraná

SDI – Subseção Especializada em Dissídios Individuais
SP – São Paulo
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
WJP – World Justice Project

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA: A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO	10
2.1	OBJETIVOS.....	12
3	INDEPENDÊNCIA, AUTONOMIA E PRERROGATIVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (MP) BRASILEIRO EM PERSPECTIVA COMPARADA	28
3.2	ÍNDICES COMPARATIVOS DE INDEPENDÊNCIA (<i>de jure</i>) DO JUDICIÁRIO E PODER DO EXECUTIVO E LEGISLATIVO (<i>Comparative Constitutions Project - CCP</i>).....	39
3.3	ÍNDICE COMPARATIVO DE INDEPENDÊNCIA (<i>de facto</i>) E AUTONOMIA (<i>de jure</i>) DO MP (CEPEJ).....	48
4	O MINISTÉRIO PÚBLICO, ACCOUNTABILITY E SUA CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL NA CF 88	70
4.1	PODERES DO MP ANTES E PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CF/88).....	70
4.3	O JUDICIÁRIO E O MP COMO AGENTE DIRETO DA AGENDA JUDICIÁRIA	80
4.4	QUEM É O MP, COMO INGRESSA E EM QUAL ESFERA TRABALHA	88
4.5	MP DO TRABALHO	92
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
	REFERÊNCIAS	113

1 INTRODUÇÃO

A proposta desta pesquisa é estudar o Ministério Público (MP) e, especificamente, o Ministério Público do Trabalho (MPT) no Brasil, institucional e comparativamente com outros países, e as mudanças ocorridas a partir de 1988, tendo em vista sua função dada na Constituição, seus poderes e instrumentos, para entender se a autonomia institucional que lhe foi conferida lhe possibilita uma atuação *unaccountable* ou de pouco controle na prática. Desse modo, faz-se necessário compreender, comparativamente, sua trajetória de mudanças institucionais e suas diferenças institucionais com os demais países comparados.

No mundo a atuação do Ministério Público se volta prioritariamente para a área de competência penal, e isto não é diferente no Brasil. Entretanto, no Brasil pode-se verificar características e formatos institucionais que o diferenciam de qualquer outro MP do mundo, a começar pela existência de um órgão autônomo como o próprio Ministério Público do Trabalho (MPT), que não existe em nenhum outro arranjo institucional nos estados nacionais comparados, (conforme a Assessoria Internacional da Procuradoria-Geral do Trabalho).

Importante destacar que os estudos encontrados do Ministério Público em geral são voltados a regras jurídicas de como a instituição funciona, e histórico de suas mudanças, não havendo grandes estudos de casos ou sobre como funciona a instituição em si. A dificuldade para encontrar estudos e artigos se torna ainda maior quando se trata do Ministério Público do Trabalho.

Além da pesquisa comparada, essencial para determinar o grau de autonomia do MP no Brasil, o estudo irá analisar um dos instrumentos do MPT, que são os Termos de Ajustes de Conduta (TAC). Foram escolhidos dois estados, Paraná e São Paulo, para um maior aprofundamento dos casos na área de discriminação de trabalho.

Os TACs verificados no estado do Paraná foram aqueles do objeto de estudo a partir de 2004 até fevereiro de 2017 e no estado de São Paulo, desde 2000 até fevereiro de 2017, datas estas em que o próprio relatório enviado pelo MPT contemplou como início da atuação sobre o tema “Exigência de certidões para acesso ou manutenção do emprego”.

Não foi possível a captação de dados de outros estados pela dificuldade em receber os dados, pedir acesso um a um dos processos, para então entrar em cada um, salvar os documentos do processo e analisar eventuais acordos ou decisões finais, para enfim contabilizar os dados.

A pesquisa buscou os casos apenas como exemplares desta autonomia do MP, com o fim de verificar que até mesmo em um órgão autônomo do MP, o MPT, supostamente de menor abrangência dentro da instituição há uma grande autonomia de seus membros e conseqüentemente da instituição do MPT, que possibilita inclusive a capacidade de *legislar, jurisdicionar*, mudar o processo decisório, ressaltando sua característica *unaccountable*, ou de fraco controle por outras instituições governamentais.

A tese se dividirá em quatro capítulos. O primeiro capítulo irá delimitar o problema, hipóteses, objetivos, metodologia e revisão da literatura. O segundo será comparativo, para explicar a autonomia e (ausência de) *accountability* no MP, exacerbados no MP brasileiro. O terceiro para trabalhar: a trajetória de mudanças institucionais que levaram ao MP brasileiro a ter essa autonomia pós 1988 para interpretar e explicar essas alterações que levaram a elevada autonomia do MP e sua capacidade de legislar/jurisdicionar, de forma *unaccountable* na prática. E, por fim, no quarto capítulo estudaremos o MPT e os TACs como um caso exemplar dessa autonomia em um MP do trabalho, em suas procuradorias regionais e assim observar a validade da hipótese deste trabalho.

2 CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA: A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O avanço dos estudos do Ministério Público (MP) ainda caminha em passos lentos. Muitos estudos existem sobre a institucionalidade do judiciário, mas ainda não se possui tantos estudos específicos da atuação do MP. Aliás, se procurarmos especificamente sobre o Ministério Público do Trabalho (MPT) poucos artigos encontraremos, e são apenas descritivos e informativos daquilo que a própria Constituição Federal comenta das competências e estrutura do órgão.

Através da teoria estudaremos a razão dos poderes e competências do MP antes e depois da CF/88, a própria estrutura de distribuição de poderes e os instrumentos concedidos ao MP para atuação. Depois, faremos uma análise comparativa da atuação do MP em outros países e o Brasil, para saber se há este tipo de poder em algum outro país. Analisar todos os TACs que dentro da competência de discriminação do trabalho tratam do assunto específico de exigência de certidões para contratação ou manutenção de emprego e concluir se o MPT tem usado este instrumento para instigar empresas ou até mesmo ameaçar caso não façam um acordo de proporem uma ação civil pública que as prejudiquem com uma possível indenização, tudo isto com o intuito de "legislar/jurisdicionar". O problema aqui é de regulação, das competências/consequências das instituições, de políticas públicas e de relações de poder. Em síntese, fazer uma análise da base de dados como evidencias empíricas da tese sobre a autonomia e poder do MP, em geral, e do MPT, especificamente, e conhecer se as empresas optam ou não pelos acordos propostos pelo MPT, analisar os próprios termos dos acordos realizados e o que a divergência de decisões acabou levando ao judiciário a necessidade de uniformização.

As decisões divergentes derivam do seguinte cenário. O MPT propõe uma ação civil pública, ou pelo descumprimento de um acordo realizado, ou pela parte não ter aceito a proposta de acordo. Assim, ao ir para o judiciário julgar o assunto, os juízes podem decidir de diversas formas. O que ocorreu na prática foi que alguns juízes entenderam que a mera exigência da certidão não gera indenização por danos morais, outros entendiam que depende do caso para gerar indenização e outros entenderam que a mera exigência gera indenização e produziram sentenças diferentes a casos análogos, o que ensejou no Recurso Repetitivo que foi julgado pelo TST para uniformizar as decisões em um mesmo sentido. É um assunto recente, que acaba de ser julgado, mas que surgiu pela provocação também do MPT, e por isto o estudo do problema é importante.

O conjunto desses estudos é importante para fortalecer o campo de pesquisa e apontar o que ainda precisa ser explorado, pois estudar o MP não está restrito aquilo que a Constituição prevê, mas sim um estudo institucional, de comportamento político e de distribuição de competência e de poderes. O fim é compreender o poder/autonomia da Instituição do MP (e do MPT, em particular) e os resultados gerados por esta situação.

Justamente enquanto se realizava o levantamento de dados para o presente trabalho existia uma lacuna na lei trabalhista, pois não existia qualquer posicionamento por parte do Tribunal Superior do Trabalho (TST) quanto ao tema de exigência de certidões para o fim de ingresso ou manutenção no emprego. Explica-se. Se de um empregado fosse exigido uma certidão, quer seja de antecedentes criminais, ou de dívida perante o Serasa ou outros órgãos de restrição de crédito, ou ainda para saber se o mesmo já propôs alguma ação trabalhista, e qualquer outra certidão como exigência para sua manutenção no emprego, ou ainda, se a mesma exigência ocorresse perante um candidato a emprego, não teria para estes indivíduos nenhum respaldo na lei se tal fato caracteriza dano moral ou não, e se tal exigência é ou não lícita.

O que é curioso é que enquanto não havia lei nem jurisprudência consolidada pelo TST, o MPT realizava acordos e eram propostas ações sobre um tema sobre o qual ainda não havia um debate específico, tampouco legislação a respeito. E por isto, buscou-se analisar o teor destes acordos, se primeiramente eram de fato realizados, qual era a postura do MPT antes de haver uma jurisprudência uníssona sobre o assunto, e qual a resposta da parte (empresa) em relação a proposta do MPT.

Desta forma, escolheu-se como base de dados o tema citado, para a investigação empírica e aprofundada, que é uma das formas/instrumentos pelos quais o MP atua e que podemos vislumbrar se após a CF/88 alterou seus poderes a ponto de agir com capacidade de alterar a legislação trabalhista e a jurisdição trabalhista, se tornando, portanto, uma instituição *unaccountable* ou quase sem controle.

A questão que o tema reflete é se dentro da função do judiciário e do MPT, através de seu comportamento político, e com os instrumentos que lhes são conferidos têm sido ampliado o poder do MPT de forma a atingir o interesse público e a tornar o mesmo em um criador de regras (*law maker*), com poderes para trazer um assunto em pauta perante o judiciário de forma intencional para obter as condenações que pretende, e mais do que isto, utilizar de seu instrumento de TAC para incitar as partes (empresas privadas) para realização de um acordo, de forma a ameaçar com

a possibilidade de proposição de ação judicial, fazendo com que as partes avaliem o risco, em caso da não realização do mesmo, ainda que diante da ausência de legislação específica sobre o tema.

De forma simplificada, a pergunta que se faz é em qual contexto institucional gerado pela Constituição Federal (CF) de 1988 foi permitido que o MPT se convertesse em uma instituição, *unaccountable* na prática, em que os mecanismos que existem de controle não são suficientes para restringir seus poderes ou sancioná-lo, e com capacidade de alterar a legislação trabalhista e a jurisdição trabalhista? Ou seja, o MPT viabilizou um *bypass* ao Congresso e à Justiça do Trabalho através das TACs e outros mecanismos de atuação?

Para tanto, parte-se da análise de casos específicos, modelos de Ministérios Públicos no mundo, que são apresentados a seguir, assim como os objetivos, a justificativa e as hipóteses que guiam a pesquisa.

2.1 OBJETIVOS

2.1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é o estudar a ampliação (autonomia institucional e “competência” legislativa /jurisdicional como resultado incidental da CF/88) dos poderes e competências atribuídos ao Ministério Público (MP) no Brasil pós Constituição Federal de 1988, e seu instrumento de controle TAC na sua competência de discriminação a trabalhadores, recorrendo à atuação do MPT como exemplo dessa atuação.

2.1.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos que se esperam, portanto, cumprir por meio da análise proposta são:

- 1) Identificar as características institucionais do MP brasileiro, mudanças institucionais, comparativo internacional que demonstre o elevado grau de autonomia/independência no MP do Brasil, demonstração do baixo grau de *accountability*, através do levantamento comparado dos arranjos institucionais e da literatura;

- 2) Construir índices que tornem possível a avaliação e comparação da autonomia, bem como do número de acordos TACs e em que situações não são realizados os acordos, demonstrando a influência ou não do MP atuando para legislar quando obriga a parte sem haver previsão legal sobre o assunto.

2.2 HIPÓTESE DE TRABALHO, METODOLOGIA E ESTRUTURA DA TESE

A hipótese que surge com tais perguntas é que de fato a CF de 1988 alterou no MP (e MPT) os poderes, conferindo autonomia de forma a possibilitar a atuação *unaccountable* na prática, ou de fraco controle, ou seja, de “legislar”, jurisdicionar.

A hipótese será verificada através da análise da autonomia do MP para “legislar”, bem como sob a análise de casos concretos, uma vez que já se tem conhecimento do exercício e uso do TAC como instrumento do MP para realizar acordos, assim como se sabe do uso do TAC para acordar a restrição da exigência de certidões, mas a análise irá trazer a evidência se os acordos são de fato escolhidos pelas partes e em que hipóteses são realizados, desde se houve ou não o fato denunciado aliado a escolha ou não do acordo, e ainda se há legislação que justifique o acordo nos termos em que são realizados. Abordaremos se as obrigações definidas nos TACs de fato são legais, o que implica em serem previstas em lei.

Entendemos como legislar o fato do MP poder *fazer lei*, não que a Instituição propriamente legisle, pois isto não é de sua competência, mas no sentido de realizar um contrato com uma parte, sobre algum assunto em que não haja posicionamento jurisdicional e legislativo sobre o assunto, bem como a alta influência na agenda judiciária. Em síntese, em fazer um contrato, que terá efeitos duradouros, sendo lei para aquela parte, por não poder agir de forma diversa ao acordo, então fazer lei, regra sobre aquele caso concreto.

A metodologia consistiu: no estudo comparado, da utilização de bases (*Comparative constitutional project*); na investigação das alterações institucionais no MP brasileiro; na leitura de todos os TACs com posterior classificação de indicadores em uma base de dados, para identificar se o teor inclui alguma exceção para a abstenção de certidões ou não, bem como análise de todos os arquivamentos ou decisões dos casos em que não houve acordo, para saber o motivo da não realização de TAC. O material empírico do capítulo final consiste, portanto, em indicadores da lista de todos os TACs de todos os anos que falam da exigência de certidões para acesso ou

manutenção do emprego no MPT PR e MPT SP, assim como testaremos empiricamente fazendo uma análise comparada entre os MPs de diversos países.

Para analisar a trajetória do MP estudamos a literatura e as Constituições, para entender as mudanças que ocorreram ao longo do tempo, em especial o que as diferenciam da Constituição de 1988.

2.3 REVISÃO DA LITERATURA

Para entender o tema, é extremamente importante buscar conhecer a base teórica sobre as instituições. Elster contribui para o estudo quando fala dos benefícios e riscos das mesmas citando:

As instituições evitam que a sociedade se desmantele, desde que haja algo para evitar que as instituições se desmantelem. Por um lado, as instituições nos protegem contra as consequências destrutivas da paixão e do auto-interesse, mas por outro lado, **as próprias instituições correm o risco de ser minadas pelo auto-interesse**, a “ferrugem das sociedades”, como o chamou Tocqueville. Uma instituição apresenta como se fora duas faces. Parece agir, escolher e decidir como se fora um grande indivíduo, **mas também é criada e formada por indivíduos**. (ELSTER, 1994, p. 174) (Grifo Nosso)

Claramente, para Elster, o objetivo de se criar uma instituição é a proteção da sociedade, e por isto se criam mecanismos para proteger dessas paixões e auto-interesse, que certamente surgirão em cada governo.

O estudo pretende fazer uma análise antes e após a CF/88, pois acreditamos que o contexto histórico é relevante. Neste sentido, Paul Pierson e Theda Skocpol ao explicarem sobre o institucionalismo histórico comentam que “*Los institucionalistas históricos analizan las configuraciones organizacionales mientras otros observan escenarios particulares aislados; ponen atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, mientras que otros solamente consideran porciones de tiempo o maniobras de corto plazo*”. (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p.7).

A ideia, portanto, dos institucionalistas é analisar contextos e processos mais amplos, que interagem, moldam e reformam estados, políticas e o desenho de políticas públicas e também é nosso objetivo estudar historicamente a transição do Ministério Público brasileiro, a ampliação de seus poderes, e analisar sobre diversos resultados, historicamente situados, de amplo interesse, para entender por que esta estrutura de poder e padrões ocorreu e ocorre, em comparação com outros Ministérios Públicos ao redor do mundo.

Neste contexto, a expectativa sobre o texto constitucional de 1988 era muito grande, e em 1986 ocorreram as eleições que definiram quem participaria do pacto constitucional.

Para entender como ocorreu a ampliação dos legitimados ativos do artigo 103¹ da Constituição Federal, Carvalho realizou duas entrevistas que nos trazem informações relevantes, uma ao jurista, membro da comissão e consultor do PSDB José Afonso da Silva e outra ao relator da subcomissão do Poder Judiciário e do MP Plínio de Arruda Sampaio. (CARVALHO, 2010)

Plínio Sampaio comenta que o Supremo não queria um Tribunal Constitucional, queria algo misto, que foi o que aconteceu, e estavam preocupados com os artigos 101 e 102, que é a formação do STF e sua competência, mas pouco se preocuparam com quem poderia propor a ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade (art. 103). (CARVALHO, 2010)

Os entrevistados também deixaram claro que o monopólio do Procurador Geral da República para a ação direta de inconstitucionalidade era um abuso, “uma subordinação dos interesses dos estados, representado pelo governador ou pela Câmara, ao livre convencimento do procurador, o que geraria um “abuso”.” (CARVALHO, 2010, p. 112), afinal, a qualquer momento o presidente da República poderia exonerar o procurador. Portanto, na mudança o que se discutia eram quantos e quem seriam os legitimados.

As negativas do Procurador da República de encaminhar denúncias ao STF foram suficientes para não haver resistência quanto a ampliação dos legitimados. (CARVALHO, 2010)

Outras conclusões foram feitas através das hipóteses de Carvalho e respostas dos entrevistados. Se considerou a experiência de outros países e não havia uma prioridade de reestruturação do Poder Judiciário. (CARVALHO, 2010)

Tendo em vista o monopólio do Procurador e a necessidade de mudança nesta nova constituinte, além da ampliação dos legitimados, o interesse também foi o de fortalecer a

¹ **Art. 103.** Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

- I - o Presidente da República;
- II - a Mesa do Senado Federal;
- III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI - o Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

independência do MP no cenário político. (CARVALHO, 2010) Esta informação por si só já demonstra a importância de se estudar o contexto histórico e sua influência na atual CF/88.

O estudo compreende as escolhas estratégicas e o impacto das “regras do jogo”, dentro do contexto histórico.

E como se pode ver, o interesse da independência do MP no cenário político é um dos pontos históricos que explica porque as mudanças constitucionais de 1988 se ocuparam em dar tamanha autonomia e independência e as consequências práticas disto.

Os institucionalistas históricos investigam fenômenos diferentes. Buscam entender resultados, casos, questões e hipóteses. Ir a fundo nos casos para fazer novas perguntas, ao invés de simplesmente testar a hipótese previamente formulada.

Por isto, nosso foco estará em explicar variações nos arranjos institucionais, ou seja, a forma como a Constituição foi alterada em 1988, ampliando os poderes do MP, o que o diferencia tanto dos demais poderes do Brasil, quanto dos demais MPs ao redor do mundo.

Paul Pierson e Theda Skocpol relatam a importância do estudo e resultados em um período de tempo expandido e dizem:

Extender el marco temporal de la investigación social obviamente amplía el rango de la experiencia disponible para ser sometida a examen. Esto permite, simultáneamente, tener más datos y generar mayores variaciones en los resultados. Tal ampliación del terreno empírico es especialmente importante para los científicos políticos puesto que muchos fenómenos de gran interés (especialmente los macro como las revoluciones, construcción de estados, democratización, construcción de estados de bienestar), ocurren con relativamente poca frecuencia, o sólo parcialmente en una porción particular del tiempo. (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p.12)

Uma vez que se tomam decisões políticas, muitas vezes é difícil para eles serem revertidos. As alternativas políticas que antes eram plausíveis podem ser irrecuperáveis. Desta forma, os eventos ou processos que ocorrem e os momentos críticos que ocorrem, surgem como cruciais. O historicismo importa para decisões atuais e influenciam no planejamento estratégico.

Pretendemos explicar como as mudanças constitucionais e ampliação de poderes do MP ao longo do tempo contribuíram para o que o MP é atualmente, estudando o percurso que levou até a CF/88.

As escolhas para as mudanças na CF/88 são relevantes e tem interesses passados que influenciaram. Entendemos que a explicação do porquê ao MP foi dado competências sem uma real *accountability* está ligada a razão de como ele chegou a ter tais atribuições e autonomia.

Elster (2009), em *Ulisses Liberto*, ainda diferencia três tipos de restrições. Restrições incidentais, aquelas que beneficiam o agente que as sofre, mas que não são escolhidas por ele por causa desses benefícios; a autorrestrição ou pré-compromisso, que seriam as restrições que um agente impõe a si mesmo em nome de algum benefício esperado para si próprio; e, as restrições essenciais ou restrições criadas, cujos benefícios são esperados e não necessariamente ocorrem. Criar obstáculos para a escolha futura de uma ou mais opções determinadas. Racionalidade ao longo do tempo.

Independente, portanto, de qual foi a intenção ou restrições, quer sejam auto-restrições, essenciais ou incidentais, no sentido dado por Elster, da Constituição sobre o MP, fato é que as competências e a autonomia que possui o faz um ator institucional com fortes poderes, e ainda que se possa criar alternativas para restringir seus poderes, não se tem mais todas as opções como antes das formações das Constituições, tem-se que pensar em soluções na relação entre poderes/instituições a partir delas.

Uma vez estabelecidos os padrões políticos, as leis etc., as regras do jogo institucional e até mesmo a forma de pensar dos cidadãos sobre o mundo político geram esta dinâmica de *feedback*.

Portanto, além de consequências intencionais, a Constituição também quando alterada possui consequências não intencionais, ainda que se tenha pensado e se preocupado com o futuro, os cenários são de grande complexidade e alta incerteza, e conseqüentemente há erros e resultados inesperados, e aqui está a importância de se estudar tais modificações institucionais e verificar se a Constituição brasileira sofreu consequências não intencionais.

Elster comenta a razão de indivíduos quererem restringir sua liberdade de escolha e como alcançam esse objetivo. Ele diz que a maneira de alcançar o objetivo é “removendo certas opções do conjunto do factível, tornando-as mais onerosas ou apenas tardiamente disponíveis, e isolando-se do conhecimento da existência dessas opções”. (ELSTER, 2009, p.11) Por isto, a importância de analisar as competências e poderes do MP, que são colocadas na Constituição. As alternativas para restringir o poder do MP são deixadas de lado e se tornam cada vez mais inatingíveis com o passar do tempo.

O processo de ampliação de poderes veio de uma evolução lenta e por isto chama a atenção. Ademais, existe uma cadeia de conexões, para entender os demais poderes, as legislações, a origem, o impacto, a estabilidade ou instabilidade de configurações institucionais, interação de

instituições, etc., que requerem tempo para serem resolvidas, e por isto a importância de se estudar historicamente a questão.

Mais uma razão e benefício para o estudo se voltar para o historicismo é o que Paul Pierson e Theda Skocpol citaram:

En lo que respecta a evitar los peligros de ser capturado por la teoría, la técnica o las fuentes de datos, los institucionalistas históricos pueden tener una tarea más fácil que los intelectuales de otras grandes tradiciones. Precisamente porque los institucionalistas históricos están tan atados a los grandes problemas del mundo real, casi nunca olvidan que mantener la mirada en el elemento sustantivo –comprender fenómenos importantes del mundo real-, es la fórmula para el logro académico duradero. Dado que los temas centrales en juego son importantes en sí mismos, los institucionalistas históricos suelen estar deseosos de combinar perspectivas teóricas, utilizar varias fuentes de información y acortar los límites de la creatividad metodológica para apalancarse en esos temas (ver McAdam, 1982, Rueschemeyer, Stephens, y Stephens, 1992, y Schickler, 2001, p.29). (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 29)

Analisando então as Constituições, pré-compromissos, restrições e seus impactos, é importante o contexto em que Elster comenta de autores que entendem que as Constituições políticas são dispositivos de pré-compromisso ou auto-restrição, criados pelos políticos para se protegerem de suas próprias tendências previsíveis a tomar decisões pouco sábias. Ele cita exemplos de situações que inicialmente racionais os reis preveem algo importante, e depois instados pela emoção decidem mudar de ideia, mas já não o podem, e que seus servidores em verdade o obedecem quando recusam executar ordens contrárias aos princípios fundamentais do Estado.

Não seria algo novo, portanto, o uso da Constituição como dispositivo de pré-compromisso ou auto-restrição.

Elster distingue Constituições como restrições essenciais sobre o comportamento e Constituições como restrições incidentais, como já citado. E neste contexto ele faz duas perguntas relevantes. A primeira, se as disposições estabelecidas tinham o propósito de restringir a liberdade de ação dos indivíduos que votaram nelas e de indivíduos em posição semelhante no futuro, e a segunda, se as disposições constitucionais existentes tendem a surtir efeitos de benefícios, no sentido de eficiência da teoria econômica, ainda que os benefícios não tenham sido intencionalmente planejados, restrição em um subconjunto de atores políticos, independentemente de por que e por quem as restrições foram instituídas inicialmente. (ELSTER, 2009, p. 121)

Como motivos para o pré-compromisso Elster ressalta o superar a paixão e o interesse, superar o desconto hiperbólico, superar a inconsistência temporal estratégica e assegurar a eficiência. E como dispositivos de pré-compromisso estão a imposição de custos, a eliminação de opções, a criação de atrasos, a exigência de maioria qualificadas e a separação dos poderes.

A Constituição pode ser formulada para que cause diferentes efeitos. “Para começar, as constituições podem restringir os outros em vez de serem atos de auto-restrição. Além disso, as constituições podem nem mesmo ter o poder de restringir”. (ELSTER, 2009, p. 124)

Elster cita como exemplo de constituições que podem restringir os outros a Constituição francesa, quando Luís XVI ameaçou implicitamente a Assembleia em julho de 1789 ao concentrar tropas ao redor de Versalhes, lugar em que a Assembleia estava em sessão, e ainda em setembro, quando deu ordens para que um regimento em Flandres marchasse até Paris. Este evento foi crucial para a revolução, e a Assembleia determinou, então, na Constituição de 3 de setembro de 1791, que o poder executivo, que era o rei, não poderia ordenar qualquer contingente de soldados a passar ou permanecer a menos de 59,4 quilômetros do corpo legislativo, a não ser a pedido deste. (ELSTER, 2009, p. 124) Isto não foi um ato de autorrestrição. O rei foi alvo de restrição pela Assembleia.

Se indivíduos podem aumentar seus poderes limitando sua própria liberdade, eles também podem reduzir o poder alheio expandindo a sua própria liberdade.

Vale ressaltar que “As constituições são geralmente projetadas para tornar difícil, mas não impossível, a mudança de suas disposições em comparação com a legislação ordinária”. (ELSTER, 2009, p. 127) As Constituições não restringem em um sentido rígido, pois a ação extra constitucional sempre é possível.

Ninguém aguentaria uma restrição absoluta, e poderia ter efeito oposto, primeiro porque os cidadãos poderiam reagir sobre a ideia de serem limitados, e segundo porque as cláusulas muito rígidas para aprovação de emendas poderiam ser um obstáculo a mudança e poderia ou ser ignorada ou alterada por meios extra constitucionais.

Criar uma Constituição que restringe gerações futuras pode ser um ato de autorrestrição, e embora estes atos não sejam de restrição em sentido absoluto, o pré compromisso individual também não precisa ser absoluto.

“O constitucionalismo assegura que a mudança constitucional será lenta, em comparação com a via rápida da política parlamentar normal. A Constituição deveria ser uma estrutura de ação política, não um instrumento para a ação”. (ELSTER, 2009, p. 133)

O pré-compromisso constitucional opera em dois níveis. O primeiro nível, a Constituição pode projetar a máquina de governo para contrabalançar a paixão, superar a inconsistência temporal e promover a eficiência. E o segundo, a máquina de emendas da própria Constituição pode ser projetada para ser lenta e complicada. Isto pode gerar dois efeitos. Agir diretamente contra os problemas da paixão, inconsistência temporal e eficiência, e, garantir e estabilizar mecanismos de primeiro nível, que agem sobre os mesmos problemas.

Elster trata do interesse e da paixão e diz que no século XVIII, especialmente na Assembleia dos Estados Unidos os constituintes estavam preocupados com os perigos do governo da maioria. Comenta sobre os Estados Unidos e França, e trata de dois perigos, as maiorias populares passionais e os representantes com interesses próprios. E os mecanismos discutidos nas duas Assembleias incluem o bicameralismo e o veto executivo.

Elster não nega que os constituintes possam ser desinteressados e não passionais, ele não afirma que essas motivações sejam indispensáveis para a elaboração de uma boa constituição. Mas afirma que muito da política constitucional é semelhante à política rotineira quanto aos motivos, e por tal razão não se pode esperar que os constituintes criem constituições perfeitas que controlarão as imperfeições dos políticos futuros. (ELSTER, 2009, p. 219)

Como Elster cita, “há uma maior probabilidade de que os constituintes sejam vulneráveis às paixões impulsivas do que aqueles cujo comportamento estão tentando regulamentar”. (ELSTER, 2009, p.219) Não podemos esquecer, entretanto, que os partidos e grupos políticos se expressam intensamente, e que dependem dos arranjos institucionais da Constituição, razão pela qual possuem incentivo para assegurar seus interesses.

Assim, é somente com racionalidade que os constituintes podem ser imparciais e reconhecerem que lhes pode faltar a imparcialidade em ocasiões futuras, e por esta razão terem um incentivo de se pré-comprometerem.

Elster aborda a Constituição como um superego e aponta alguns problemas que surgem dizendo:

Permita-me retornar à analogia freudiana. Uma constituição é similar ao superego, no sentido de consistir em regras rígidas e inflexíveis que podem impedir o comportamento

sensato mais adequado em ocasiões específicas. Assim como vimos que os problemas criados por uma regra privada podem ser piores do que aqueles que a regra deveria solucionar (2.8), os perigos de um banco central sectário ou de um tribunal constitucional dogmático podem ser piores do que o comportamento oportunista que essas instituições devem impedir. Em 2.11, discuti como a constituição poderia armar escotilhas de fuga para lidar com esses problemas de segunda ordem, permitindo a suspensão da constituição ou de partes desta durante uma emergência e estabelecendo vários tipos de freios sobre os dirigentes dos bancos centrais e juizes dos tribunais supremos. No entanto, como também argumentei, essas cláusulas de válvula de escape podem interferir no impacto da constituição sobre os problemas de primeira ordem. Se os constituintes tentarem impedir a constituição de se tornar um pacto suicida, ela pode perder sua eficácia como um dispositivo de prevenção do suicídio. (ELSTER, 2009, p. 220-221)

A rigidez de qualquer reforma da Constituição é imprescindível, mas acompanha a inflexibilidade ou dificuldade de mudanças que por vezes seriam as soluções mais sensatas, uma porque pode não se ter previsto determinada situação, e duas porque a regra pode não ser a melhor quando a prática assim demonstra.

Diante destes argumentos de Elster, a questão do pré-compromisso constitucional depende da vontade, e as vezes da possibilidade: “Como no caso da auto-restrição individual (1.8), o pré-compromisso constitucional, quando desejável, pode não ser possível ou eficaz; quando possível e eficaz, pode não ser desejável”. (ELSTER, 2009, p.200)

A preocupação trabalhada por Elster é que minorias não sejam oprimidas por paixões de uma maioria, e para que isto não ocorra, precisa-se de uma proteção constitucional, que as vezes não são desejáveis:

Paixões duradouras incluem animosidades nacionais, étnicas e religiosas; sólidos compromissos com a igualdade e a hierarquia”. Para que estas paixões não oprimam uma minoria seria desejável uma proteção constitucional contra elas, como um direito pético da minoria, mas muitas vezes a cultura e tradição agem contra tais disposições constitucionais. Um exemplo disto foi que apesar do forte preconceito contra os turcos na Bulgária e da necessidade de uma sólida proteção às minorias étnicas na Constituição, a maioria da Assembleia Constituinte, por também ter este sentimento influenciou para que a Constituição búlgara de 1991 apresentasse a mais fraca proteção dos direitos da minoria entre todas as constituições da Europa Oriental. (ELSTER, 2009, p.201)

Observando a história do MP, a ampliação de seus poderes ao longo das Constituições, e ante o que Elster traz a respeito da dificuldade de mudanças após a Constituição já ter sido elaborada e não mais se ter todas as opções do início é que o tema se torna relevante, pois é atual e leva a conclusões significativas, como se verá adiante.

Ao que parece, o MP (e seu ramo específico, o MPT) por sua independência e autonomia prevista na Constituição pode estar agindo de forma a atender seus interesses ou a noção que os procuradores possuem, individual e coletivamente, de “interesse público”, sem ter um limite ou freio, especialmente nos casos em que não há legislação, pois o mesmo atua de forma discricionária e arbitrária. Discricionária quando age de uma forma não moral, por exemplo, e arbitrária quando age de forma ilegal em nome da justiça social.

Elster descreve quatro formas em que as instituições nos afetam e por consequência mudam ou podem mudar o comportamento:

[...] forçando-nos ou induzindo-nos a agir de certas maneiras; forçando-nos a financiar atividades pelas quais não pagaríamos de outro modo; capacitando-nos a fazer coisas que não poderíamos fazer de outro modo; por tornar mais difícil para nós fazer coisas do que seria de outro modo; e mudando o contexto das negociações entre partes privadas. (ELSTER, 1994, p. 175)

Desta forma, as instituições, em especial o MPT, ora analisado, se utiliza não apenas de força, mas também da indução para escolhas e mudanças de comportamento. Segundo Elster, “modificar o comportamento pelo uso da força é o aspecto mais notável das instituições” (ELSTER, 1994, p. 175). De fato, a realidade notória é que as Instituições utilizam todos os seus instrumentos para chegar ao seu objetivo, que muitas vezes não possuem freios e limites, mas se trata da vontade de indivíduos e seus interesses e paixões.

As instituições se utilizam não apenas da força, para tornar uma prática indesejável mais cara para aqueles que poderiam sentir-se tentados a empenhar-se nela, tornando o comportamento indesejável mais dispendioso, mas também da indução, tornando o comportamento desejável menos dispendioso.

A realidade é que embora falemos de instituições fazerem ou pretenderem algo, na realidade estamos falando de indivíduos que podem agir ou pretender, e a instituição é composta por indivíduos com diferentes interesses, e como diz Elster, “Em política, entretanto, a unanimidade é a exceção”. (ELSTER, 1994, p. 182)

É aqui que surge a problemática, pois não existe nenhum procedimento confiável para medir as preferências, e enquanto um indivíduo sabe o que quer, uma sociedade não sabe; o indivíduo pode fazer o que decidiu fazer, uma sociedade não.

Uma instituição depende de indivíduos e seus interesses, e por isto são facilmente distorcidas "por comportamentos em benefício próprio dos agentes que devem executá-las". (ELSTER, 1994, p. 184)

A conclusão de Elster sobre este ponto da instituição e a vontade dos indivíduos é que:

Em qualquer caso, é óbvio que as instituições não são entidades monolíticas com as quais se possa contar para transmitir e então executar decisões do alto. Falar sobre instituições é apenas falar sobre indivíduos que interagem uns com os outros e com pessoas de fora das instituições. Seja qual for o resultado da interação, ela deve ser explicada em termos dos motivos e oportunidades desses indivíduos. (ELSTER, 1994, 186)

Elster explica, portanto, que uma das formas de mudança de comportamento está ligada ao fato de que "instituições podem afetar o comportamento alterando o contexto das negociações para os indivíduos". (ELSTER, 1994, p. 177) Um dos efeitos é: "O resultado da negociação coletiva é afetado por limites legalmente impostos à jornada de trabalho e por leis que exijam ou permitam arbitragem obrigatória no caso de as partes não alcançarem acordo". (ELSTER, 1994, p.177-178)

A outra forma que também está relacionada ao tema é forçar ou induzir a agir de certas maneiras, tornando mais difícil fazer coisas do que seria de outro modo.

Ademais, quando as instituições afetam o bem-estar das pessoas, podem deixar todos em situação melhor, deixar alguns em melhor situação à custa de outros ou deixar todos em pior situação, sendo que estes efeitos podem ser intencionais ou não, previstos ou não.

Retomando o que foi dito, o MPT, a partir da Constituição Federal de 1988 passou a ter autonomia, e por consequência aumentou seu poder regulatório, no que concerne à sua jurisdição/legislação sobre o contrato de trabalho.

Como visto, Elster fala que as instituições modificam o comportamento através de vários mecanismos, um deles através da alteração do contexto das negociações entre os indivíduos, por meio da imposição de limites ou arbitragens externas, sendo um efeito da mudança institucional da CF/88 e a sua capacidade para alterar o comportamento dos indivíduos na relação estado sociedade. Outra forma é induzir comportamentos, deixando mais difícil de outra forma. Esta é exatamente a teoria metodológica que nos faz discutir sobre o MP, afinal, pela dificuldade de algum tipo de controle, ausência de *accountability* eficaz, que consiga restringir ou sancionar, e um *accountability* judicial fraco, o MP assume uma autonomia que o leva a "legislar" ou

“juridicionar” através de contratos, ou seja, pelo instrumento que possui, qual seja, o TAC. Isto pode ser afirmado com base no fato de o MP realizar acordos sobre um assunto que sequer há legislação. Ele faz um contrato válido entre partes, sem limite temporal e da maneira como cada procurador interprete.

Portanto, precisamos entender o termo de *bypass* e para isto cita-se a explicação de Mariana Prado (2011) que exemplifica de forma muito simples o conceito:

An institutional bypass is analogous to a road bypass. A road bypass goes around a town or village, allowing drivers to deviate from the town centre, avoiding the slower speed limits and possibly traffic jams. Similarly, an institutional bypass creates a new pathway around clogged or blocked institutions. (PRADO, 2011, p. 19)

A autora também apresenta 4 características principais que um *bypass* institucional possui:

1. It keeps the traditional institution in place;
2. It creates an alternative pathway through which to deliver government services or discharge governmental functions (which becomes an option to those using the services);
3. It aspires to be more efficient or functional than the traditional institution; and
4. It changes a specific point in the system (instead of modifying the entire system). (PRADO, 2011, p. 19)

O *bypass* nos ajuda a compreender o que são os TACs, uma vez que este instrumento, que é também um contrato realizado entre MP e a parte que o aceita, acaba oportunizando ao MPT a "legislar" e a "juridicionar", e isto foi observado através do conteúdo das TACs analisadas, cujo resultado demonstraremos neste estudo. Ao mesmo tempo, o TAC (*bypass*) é resultante da falta de *accountability* pós CF/88, e neste sentido foi pensada a hipótese de estudo.

A hipótese que surge com tais perguntas é que de fato a CF de 1988 alterou no MP e MPT os poderes, conferindo-lhe autonomia, de forma a possibilitar este tipo de atuação *unaccountable*, de fraco ou ineficaz controle, que o permite “legislar”, juridicionar, fazer contrato entre as partes sobre temas sem previsão legal ou até mesmo contra a lei.

Aliás, é da competência do MPT cuidar dos assuntos de discriminação de empregados, e enquanto buscava-se a análise dos acordos e medidas realizadas pelo MPT sobre a exigência por parte de empresas de certidões negativas ou criminais, de crédito ou de ausência de proposição de ações trabalhistas contra outras empresas, como requisito de contratação ou manutenção de emprego não havia qualquer posicionamento legal sobre o tema.

Assim, embora o tema pareça ser simples, especificamente sobre poder ou não exigir certidões de um empregado, quer sejam criminais, de crédito ou outra para contratação ou manutenção de emprego, por todo este poder do MPT e sua influência perante o Judiciário, as ações propostas, não apenas por este órgão, mas com maior influência do mesmo, causaram muitas divergências, a começar porque alguns Procuradores do Trabalho passaram a receber denúncias e a solucionar de forma diversa, cada Procurador com seu entendimento, e assim o judiciário nos casos de ações civis públicas passou a julgar, também de formas diferentes, conforme o entendimento de cada juiz, levando finalmente a questão ao Tribunal Superior do Trabalho.

Ressalte-se que as demandas não surgiram unicamente pelo MPT, embora este tenha levado ao judiciário diversas demandas sobre o assunto.

O debate foi levado ao Tribunal Superior do Trabalho (TST), que abriu para manifestações sobre o assunto em uma audiência pública antes de um julgamento para uniformizar a jurisprudência da Corte, oportunidade em que advogados trouxeram suas opiniões, alguns salientando que há legislação específica para as hipóteses em que se pode exigir certidões prévias a contratação, como exemplo os vigilantes (Lei 7102/83) e motoristas (resolução da agência nacional de transporte terrestre 1971/2007), dizendo não ser o poder empregatício absoluto, ressaltando os princípios de proteção ao trabalho, de dignidade do ser humano, da inviolabilidade da intimidade da vida privada, da não discriminação; e, de outro lado, o direito à segurança, o acesso à informação e obtenção de certidões, e os conceitos que definem o dano moral e quais situações precisam ser ponderadas.

Sobre o dano moral foram discutidas algumas possibilidades, a primeira, se a mera exigência de certidão causa dano por si só, depois se quando a lei permite requerer a certidão pode ainda assim gerar algum tipo de dano, a terceira é se não há antecedentes e o empregador realiza a contratação, se haveria algum dano, a quarta é se há danos quando há antecedentes criminais e ainda assim há a contratação, a quinta situação seria do empregador exigir a certidão, ter antecedentes, não contratar, e se discutir a causa da não contratação, se teve ou não discriminação, ou se o empregador usou de seu poder diretivo para escolher quem serve melhor a função, e se houvesse prova específica de discriminação aí sim caberia danos morais, e por fim o caso de exigência durante o contrato de trabalho de certidão, e se comprovar a constatação de antecedentes e então ocorrer a rescisão contratual, que também poderia ser questionado se houve ou não danos morais em casos em que o empregado não foi exposto.

A Subseção 1 Especializada em Dissídios Individuais (SDI-1) decidiu, em abril de 2017, por maioria, que a exigência de certidão negativa de antecedentes criminais caracteriza dano moral passível de indenização quando caracterizar tratamento discriminatório ou não se justificar a exigência em razão da lei, da natureza do ofício ou do grau especial de fidedignidade exigido, a exemplo dos casos de cuidados de idosos, crianças e incapazes, manejo de armas ou substâncias entorpecentes, acesso a informações sigilosas, transporte de carga empregados domésticos, etc.

O ponto relevante para a presente pesquisa é que o MPT agia de forma arbitrária, enquanto não havia nenhum posicionamento judicial sobre o tema, quer seja quanto a quais casos se justifica requerer a certidão, quer seja quanto ao entendimento das situações que ensejam dano moral, mas ainda assim o MPT ampliou sua “legislação”, o que será aqui explicado, através de sua atuação por seus instrumentos, em especial, o que aqui foi neste trabalho analisado, o Termo de Ajuste de Conduta (TAC).

Em outras palavras, o que se pretende estudar é se o MPT possui poder e instrumentos para agir sem muitos limites estabelecidos, podendo seguir, com autonomia conforme seus interesses ou preferências, sobre um tema sem respaldo legal, como esta autonomia foi conferida pela Constituição de 1988 e suas consequências. Estudaremos as ações e acordos que o MPT ingressou e propôs nesta situação em que não havia um posicionamento judicial, e até mesmo antes de ser levado para o Judiciário para julgar. Estes dados poderão ser observados no capítulo 4, sobre os resultados específicos dos TACs.

O que ocorria é que o MPT convocava a parte que por alguma denúncia estivesse requisitando certidões, criminais, de ações trabalhistas ou de crédito e apresentava o termo de acordo, sem analisar as especificidades do caso, ou seja, não importando o tipo de cargo ou se houve de fato alguma discriminação que gerasse danos morais, ou seja, não chegavam a estudar se independente da requisição os empregados foram ou não contratados, se o cargo merece um tratamento diferente, etc, mas incitava a parte a aceitar o acordo, cujos termos eram de abstenção total e sem limite temporal, sob pena de uma ação civil pública, ou ação coletiva de danos morais, que poderia ensejar um prejuízo pecuniário muito maior à parte, isto mesmo antes do TST estabelecer as regras para os casos. Atuava, portanto, antes de qualquer legislação sobre o assunto.

No intuito de estudar a atuação do MPT foi selecionado uma das áreas de sua competência para estudo, como anteriormente dito, a discriminação a empregados, e então um dos temas de sua atuação, que é o de exigência de certidões como requisito para ingresso ou manutenção de

emprego. O assunto foi escolhido em razão de no início do estudo ser um tema ainda sem decisão uniforme, mas com atuação frequente do MPT.

Ainda de forma a compreender mais a fundo o assunto selecionamos um dos instrumentos de atuação do MPT, qual seja, os TACs do estado do Paraná, desde 2004 até fevereiro de 2017 e São Paulo, desde 2000 até fevereiro de 2017, datas estas em que o próprio relatório enviado pelo MPT contemplou como início da atuação sobre o tema até a data requerida. Não foi possível a captação de dados de outros estados pela dificuldade em receber os dados, pedir acesso um a um dos processos, para então entrar em cada um, salvar os documentos do processo e analisar eventuais acordos ou decisões finais, para enfim contabilizar os dados.

O MPT do Paraná e São Paulo disponibilizaram uma certidão em que constavam todos os procedimentos, inquéritos e notícias de fato que tratavam do assunto em tela e a partir disto foi requisitado um a um o acesso aos procedimentos, para saber o resultado e consequências de cada um.

O que se buscou, em síntese, foi realizar uma análise da base de dados para conhecer se as empresas optam ou não pelos acordos propostos pelo MPT, analisar os próprios termos dos acordos realizados e o que a divergência de decisões acabou levando ao judiciário a necessidade de uniformização, e assim testar a validade da hipótese deste trabalho.

3 INDEPENDÊNCIA, AUTONOMIA E PRERROGATIVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (MP) BRASILEIRO EM PERSPECTIVA COMPARADA

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passou a gozar de autonomia e independência institucional, sendo inserido no Título IV - Da Organização dos Poderes - Capítulo IV, art. 127 e ss., para evitar qualquer tipo de juízo ou intervenção sobre as estratégias adotadas para resolver as questões que lhes concernem, e esta independência abrange também a autonomia funcional, administrativa e financeira.

É relevante o que Alexandre de Moraes cita a respeito do princípio da independência e da autonomia funcional do MP. A instituição é "independente no exercício de suas funções, não ficando sujeito às ordens de quem quer que seja, somente devendo **prestar contas de seus atos à Constituição, às leis e à sua consciência** (grifos nossos)". A descrição da independência do MP pelo atual Ministro do STF (Supremo Tribunal Federal), ex Ministro da Justiça e ex membro do MP de São Paulo é, praticamente, o conceito de *unaccountability*. O MP, entretanto, possui mais do que independência, possui também como dito a autonomia administrativa e financeira, pois não depende de nenhum dos poderes de Estado, seus membros não recebem instruções de nenhuma autoridade pública. É inclusive crime de responsabilidade do Presidente da República qualquer ato atentatório ao livre exercício da Instituição (CF, art. 85, II). (MORAES, 2003, p. 402)

A própria Constituição de 1988 cita que o Ministério Público possui independência funcional (art. 127, § 1º), e também autonomia funcional e administrativa (art. 127, § 2º). Portanto, os dois princípios, de autonomia e independência se aplicam ao MP.

Hugo Mazzilli cita que independência é um conceito absoluto, enquanto autonomia um conceito relativo, que deve ser considerada em relação a outros órgãos. O autor exemplifica a autonomia administrativa como compreendendo o seguinte:

- a) a prática de atos próprios de gestão; b) a prática de atos e decisões sobre a situação funcional do pessoal ativo e inativo da carreira e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios; c) a elaboração de suas folhas de pagamento e a expedição dos competentes demonstrativos; d) a aquisição de bens e a contratação de serviços, efetuando-se a respectiva contabilização; e) o provimento dos cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, bem como nos casos de promoção, remoção e demais formas de provimento derivado; f) a edição de atos de aposentadoria, exoneração e outros que importem vacância de cargos de carreira e dos serviços auxiliares, bem como os de disponibilidade de membros do Ministério Público e de seus servidores; g) a organização

de suas unidades administrativas e seus serviços auxiliares (secretarias, coordenadorias, centros de apoio, promotorias ou pro curadorias); h) a composição de seus órgãos de administração superior, com elaboração de seus regimentos internos. (MAZZILLI, 1996 p.2)

Já a autonomia financeira decorrente da Constituição compreende:

a) a elaboração de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, e seu encaminhamento ao chefe do Poder Executivo, para inclusão no projeto de lei orçamentária; b) o recebimento dos recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias próprias e globais (compreendidos os créditos suplementares e especiais) até o dia vinte de cada mês, sem vinculação a qualquer tipo de despesa; c) a submissão da instituição a um sistema de controle externo para fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas, a ser exercida pelo Poder Legislativo, sem prejuízo do necessário sistema de controle interno estabelecido na Lei Orgânica Estadual do Ministério Público. (MAZZILLI, 1996, p.3)

O MP por sua autonomia institucional não está adstrito a ordens, avisos ou instruções, quer sejam normativas ou não de quaisquer órgãos, instituições, Poderes ou entidades administrativas, mas tão somente ao cumprimento da Constituição e leis, em linhas gerais.

A lei assegura ao MP a independência funcional, que é a liberdade que os agentes do MP podem exercer suas funções em face de outros órgãos e até mesmo perante a própria instituição do MP, não ficando os agentes adstritos a qualquer ordem, portaria, instrução, etc. nem mesmo dos órgãos superiores da administração quanto ao que fazer, apenas devem cumprir as leis e Constituição.

Além da independência funcional, o MP também goza da autonomia administrativa para atuar em toda a esfera de gestão administrativa, podendo inclusive elaborar proposta orçamentária, dentro dos limites legais e gerenciar recursos recebidos pela instituição.

Algumas garantias são dadas ao MP, como a irredutibilidade de vencimentos, a vitaliciedade, que visa dar estabilidade aos agentes públicos, não podendo demiti-los, a não ser mediante o devido processo judicial, e a inamovibilidade, que implica a impossibilidade de remover o agente de seu cargo.

Embora as garantias não tenham o intuito de privilegiar a instituição, e tenham seu papel fundamental, quanto à independência funcional, Mazzilli fala que “não se admite possam Ministério Público e seus agentes fazer simplesmente o que bem quiserem, sem dar contas à lei e

a ninguém” (MAZZILLI, 1996, p.7). Como o MP faz isto, percebe-se uma atuação política em prol de interesses dos próprios promotores, o que ocorre sem um limite ou controle.

Mazzilli cita um exemplo dizendo que:

Veza ou outra se vê que alguns promotores não tomam conhecimento de uma lei, apenas porque a consideram errada ou absurda. Ora, não são os promotores investidos no poder de recusar aplicação a uma lei, salvo se inconstitucional. A decisão de qual lei deveria estar em vigor não é de promotores nem de juizes. Embora tenham bastante margem de liberdade de interpretação da lei, o que é mesmo salutar, não podem, porém, dar-se ao direito de negar vigência às leis que acham que não seriam aquelas que eles fariam se fossem os legisladores. (MAZZILLI, 1996 p.7)

Mazzilli traz à tona um argumento na literatura sobre como na prática o MP utiliza de sua independência de forma a deixar claro a baixa *accountability*, afinal, se é possível a um promotor deixar de ter ciência de uma lei por uma opinião própria, em verdade ele está legislando no sentido amplo da palavra ou até exercendo a jurisdição ao escolher a lei que quer ou não utilizar no caso em questão.

Os promotores gozam de plena liberdade funcional, mas não pode ser o promotor a dizer qual lei merece estar em vigor, isso decorre da soberania popular, por meio de seus representantes eleitos para tanto.

Todas estas referências à constituição sustentam a hipótese deste trabalho de que de fato a CF de 1988 alterou no MP (e MPT) os poderes, conferindo autonomia de forma a possibilitar a atuação *unaccountable* de pouco controle, ou seja, de “legislar”, jurisdicionar, e servem para compreensão do papel do MP de fato, mas vejamos como se deram as mudanças e as características da instituição.

3.1 ARGUMENTAÇÃO DISCURSIVA/COMPARATIVA DE INDEPENDÊNCIA E AUTONOMIA DO MP

Grande parte da literatura comparada sobre a autonomia e independência do MP descreve de forma estanque as características de cada instituição em seu país, sem estabelecer indicadores que permitam mensurar diferentes graus de independência ou autonomia.

Dentre a literatura, um estudo comparativo feito por Dias e Azevedo (2008) descreve algumas diferenças entre o MP nos países de Portugal, Espanha, França, Itália, Brasil e Argentina,

que é bastante relevante para nossa análise comparativa. O MP independente do país tem características muito parecidas, no sentido de dificuldade de *accountability*. Os autores comentam que:

O Ministério Público é, nos dias que correm, e na maioria dos países, um ator incontornável dentro dos sistemas judiciais. Independentemente das diferenças de modelo ou de desempenho, o Ministério Público tem vindo a ganhar um protagonismo crescente no seio do poder judicial dos mais diversos países. (DIAS; AZEVEDO, 2008, p.21)

Apesar da crescente atuação do MP ainda é um ator desconhecido, principalmente quando se fala além da sua área criminal.

Algumas considerações sobre outros países são importantes para entendermos se o Brasil se diferencia dos demais países significativamente ou não. No Quadro 1 destacamos, comparativamente, alguns aspectos informados pelos autores para os seis países.

Abordaremos cada país e suas características para então comparar com o Brasil e entender sobre sua *accountability*.

Quadro 1 – Comparativo entre países – meios de controle e mecanismos de autonomia/independência

PAÍS	Exoneração/ Disciplina dos membros do MP	Ligados ao Poder Executivo	Controlados pelo Ministro da Justiça	Autoridade Máxima e por quem a autoridade é indicada	Ingressos membros MP	Princípios do MP
Portugal	Apenas após audiência prévia do Conselho do MP, e possui Conselho Superior do MP com função disciplinar opinativa, mas os poderes de decisão são do Procurador-Geral.	Não	Não	Procurador Geral da República e Vice Procurador Geral da República, que possuem primazia sobre o Conselho Superior do MP	Concurso público. As provas são avaliadas por magistrados, nomeados pelos Conselhos Superiores, e outras personalidades externas à estrutura judiciária, designados pelo Ministro da Justiça.	
Brasil	Somente por sentença transitada em julgado. Ação proposta pelo Procurador Geral da República, após autorização do Conselho Superior do Ministério Público Federal, ou então por ação de improbidade administrativa, em que não precisa ser o PGR ou PGJ, pode inclusive ser por Promotor de Justiça ou Procurador da República, dependendo do caso.	Não	Não o controle interno, pela Corregedoria-Geral, que atua de ofício ou recebe representações de cidadãos, de autoridades, atuando na esfera disciplinar quando necessário, e ainda um controle pelo CNMP	Procurador Geral da República nomeado pelo Presidente da República após aprovação de maioria absoluta dos membros do Senado para mandato de dois anos, permitida a recondução, e sua destituição pelo Presidente da República, após maioria absoluta do Senado Federal. Para Procurador Geral do MP dos Estados, DF e Territórios serão nomeados por lista tripartite, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo para mandato de dois anos, permitida a recondução. (art. 128, § 3º, CF). Os Procuradores-Gerais, nos Estados e DF e Territórios poderão ser destituídos por maioria absoluta do Poder Legislativo, e no MPT Procurador Geral do Trabalho, nomeado por este PGR.	Concurso público.	Autonomia funcional e administrativa. Unidade, indivisibilidade. Vitalidade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimento. Tarefa privativa da ação penal pública e controle externo da atividade policial. Iniciativa do processo legislativo e proposta orçamentária.
Espanha	Pelo governo e deve comparecer perante a Comissão de Justiça do Congresso dos Deputados.	Não, apenas dever de informação ao governo	Sim	Procurador Geral nomeado e exonerado pelo Governo, com mandato de 4 anos, que decide, passa pela Comissão de Justiça e Congresso dos Deputados. Procurador Chefe também é uma autoridade máxima e para fins de informação o Procurador de Sala do Supremo Tribunal nomeado pelo Governo, sob proposta do Procurador Geral, ouvindo o Conselho do MP.	Categoria de Acesso	
França	Ministro da Justiça pede parecer do Conselho Superior da Magistratura e sob proposta do superior hierárquico pode interditar o magistrado	Sim, diminuiu, mas continua em debate inclusive nacional	Sim	Ministro da Justiça nomeado pelo Primeiro Ministro e os magistrados subordinados a autoridade do Procurador da República	Nomeados por decreto do Presidente da República, sob proposta do Ministro da Justiça, após simples parecer da seção dos magistrados do MP do Conselho Superior da Magistratura	Indivisibilidade (entidade única), irrecusabilidade (a parte não pode pedir a substituição dos magistrados), irresponsabilidade (não julgam, logo não respondem pela opinião), independência, inamovíveis (podem ser transferidos sem seu consentimento).
Itália	O processo disciplinar ocorre por iniciativa do Ministro da Justiça de forma facultativa e de forma obrigatória pelo Procurador Geral do STJ e depois na fase instrutória pelo tribunal disciplinar constituído pela seção disciplinar do Conselho Superior da Magistratura.	Não	Sim	Ministro da Justiça	São designados por dois anos, renováveis por mais dois biênios, pelo Procurador da República, depois de escutar a opinião do Procurador Nacional Antimafia, e depois de uma avaliação do Conselho Superior da Magistratura.	Titularidade da ação penal exclusiva do MP. Não podem ser transferidos, independência e autonomia, não podem ser responsabilizados, podem iniciar um inquérito penal sem o incept dos órgãos de polícia.
Argentina	O poder disciplinar é do Procurador Geral e do Defensor, dentro de sua competência, mas os magistrados superiores também podem sancionar seus inferiores.	Não	Não	Procurador Geral autoridade do Fiscal e Defensor Geral da Nação autoridade máxima da defesa. Controle dentro do próprio órgão. Aprovados pela Câmara dos Senadores do candidato proposto pelo Poder Executivo. Todos os demais magistrados do MP Fiscal e da Defesa são indicados pelo Procurador Geral ou Defensor	Concurso público e um júri a valia	independente, autonomia funcional e autossuficiência financeira, imunidades funcionais e intangibilidade de remunerações.

Fonte: organizado pela autora com base em Dias e Azevedo (2008).

3.1.1 Exoneração/ Disciplina dos membros do MP e quem controla

Portugal após o regime democrático teve a interferência política diminuída consideravelmente, erradicando a intervenção do Ministério da Justiça, e passou inclusive a agir em algumas funções típicas de magistrado, ganhando, também direitos e proteções, como quanto a exoneração, que como visto só pode ocorrer após audiência prévia do Conselho do MP. Embora Portugal possua um Conselho Superior do Ministério Público este está sujeito ao Procurador-Geral da República.

No Brasil, a demissão é de forma geral apenas mediante processo transitado em julgado e possui uma esfera específica de atuação trabalhista, não fazendo o MP parte de funções de magistrado, embora também atue nos interesses sociais e coletivos, mas apenas atuando nas funções de promotor e procurador.

Como um índice da autonomia do MP sugerimos a forma de exoneração de seus membros, e comparativamente, enquanto Portugal pode ser mediante audiência prévia do Conselho do MP, que fica sob poder do Procurador-Geral, no Brasil é somente por sentença transitada em julgado, após autorização do Conselho e proposta do Procurador, o que dificulta sua demissão e aumenta sua autonomia. Ambos são separados de todos os poderes e controles.

Quanto ao MP da Espanha seus membros podem ser exonerados pelo governo e deve comparecer perante a Comissão de Justiça. Logo, é dependente do governo e tem o controle pelo governo, o que de forma alguma pode ocorrer no Brasil. Na Espanha há o dever de informação ao Executivo e são controlados pelo Ministro de Justiça. Não é demais citar que é o governo quem nomeia e exonera o Procurador Geral da Espanha, ficando visível o controle, que mais uma vez não existe no Brasil. Cabe ainda dizer que a Constituição espanhola nada comentou sobre a natureza jurídica do MP, e foi omissa quanto a sua autonomia ao governo. Portanto, comparativamente analisando como um índice de autonomia, em relação a exoneração de seus membros, mais uma vez vemos a fragilidade do MP da Espanha diante do processo exigido no caso do Brasil, que neste ponto também tem maior autonomia.

No caso da França, a exoneração dos membros do MP ocorre mediante o pedido do Ministro da Justiça, que pede parecer ao Conselho Superior, e podem inclusive ser disciplinados

apenas pela proposta de seu superior hierárquico. Isto demonstra um meio de controle, de punição, com maior facilidade.

Ademais, quanto ao controle do poder executivo na França, embora tenha diminuído, continua em debate, inclusive nacional, garantindo, portanto, uma forma de controle também pelo executivo. Há também o controle pelo Ministro de Justiça, que é a autoridade máxima do MP. Até mesmo o ingresso dos membros do MP ocorre pelo Presidente da República, sob proposta do Ministro da Justiça, diferindo do Brasil, que é mediante concurso público.

É evidente, portanto, na França as diferentes formas de controle e redução da autonomia comparando ao MP Brasil.

Na Itália o processo disciplinar ocorre por iniciativa do Ministro da Justiça de forma facultativa e de forma obrigatória pelo Procurador Geral do STJ e depois na fase instrutória pelo tribunal disciplinar constituído pela seção disciplinar do Conselho Superior da Magistratura. Há um maior controle, embora continue com a interferência política externa do Ministro da Justiça e do Procurador Geral do STJ, o que não ocorre no Brasil.

Na Argentina, o poder disciplinar é do Procurador Geral e do Defensor, podendo os magistrados superiores sancionar os inferiores. Também é independente de outros poderes, e tem por autoridade máxima o Procurador Geral e Defensor Geral.

No Brasil, o controle é interno pela Corregedoria-Geral, que atua de ofício ou recebe representações de cidadãos ou de autoridades, ou externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público, composto pelo Procurador Geral da República, quatro membros do MP da União, três membros do MP dos Estados, dois juízes indicados pelo STF e outro pelo STJ, dois advogados indicados pelo Conselho Federal da OAB e dois cidadãos indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. Ocorre que ainda que o Brasil possua um controle externo do CNMP, como sua própria apresentação no site fala: “*O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) atua em prol do cidadão executando a fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público no Brasil e de seus membros, respeitando a autonomia da instituição*”. (Grifo Nosso). Logo, o controle jamais afeta a autonomia no MP Brasil.

3.1.2 A prática da autonomia

De nada adianta a previsão da autonomia se o Ministério Público de qualquer país que seja não obtiver meios práticos de exercê-la.

Na Espanha o art. 27 do Estatuto Orgânico possui a previsão e a possibilidade do magistrado questionar as ordens recebidas dos seus superiores, ou seja, ao menos obriga a autoridade superior a explicitar as suas razões no caso de se afastar da opinião majoritária. (DIAS; AZEVEDO, 2008, p.109) Isto não ocorre com relação ao magistrado do MP Brasil, que, embora tenha sua hierarquia, possui autonomia para decisões, desde que cumpra com o princípio da legalidade, comparativamente demonstrando maior autonomia do MP Brasil. Desta forma, ainda que tenha este “poder”, nada se compara a autonomia do Brasil, que sequer necessita questionar ordens recebidas, pois atua de forma independente.

No caso da França, a Constituição em seu artigo 64 ainda que garanta a independência para todos os magistrados, na alínea 4 apenas garante o princípio da inamovibilidade aos magistrados judiciais e o da subordinação hierárquica do MP. (DIAS; AZEVEDO, apud TRASSARD, 2008, p. 128) Não basta, portanto, dizer que é independente, precisa ter competências, poderes, autonomia na prática, o que não se dá simplesmente com inamovibilidade.

Atualmente o magistrado do MP da Itália é independente de qualquer outro poder do Estado, tem o dever de defender o interesse geral.

Dias e Azevedo (2008) indicam que o Magistrado do MP italiano tem uma notável discricionariedade no exercício de suas funções. E comentam:

No território italiano, as modalidades de exercício do poder de acusação pública são extremamente distintas, frequentemente privadas da necessária coordenação e baseadas em decisões discricionárias individuais dos Procuradores Substitutos, tanto em relação às prioridades de investigação como no que se refere aos recursos utilizados para a efectuar. Tal foi possível graças também à progressiva erosão da hierarquia interna dos serviços da Procuradoria. (DIAS; AZEVEDO, apud CAVALLINI, 2008, p.213)

Há, portanto, decisões discricionárias individuais dos Procuradores com relação as prioridades de investigação no MP italiano, o que também ocorre no Brasil, podendo tanto priorizar o que assim entender como prioridade, e ainda decidir o que deve acontecer com cada caso, a exemplo, possui a audiência pública para ouvir interessados e comunidade, colher opiniões para uma apuração, e aí tira a conclusão final, assim como o procedimento preparatório, que é uma investigação preliminar para então adotar as medidas que considera cabíveis, como propositura de TAC ou ACP, ou, se assim entender arquivá-lo. No próprio inquérito é o MP quem decide se

propõe acordo, ACP ou arquiva, o que também ocorre com o procedimento investigatório criminal, e todos os outros instrumentos, que possui, que não dependem de opiniões alheias ou de outros poderes.

A Itália passa por um problema muito parecido com o Brasil, embora não tenha tantos mecanismos para trabalhar com sua autonomia e seja controlada pelo Ministro da Justiça, mas vejamos os comentários de Dias e Azevedo sobre a problemática do MP:

Designadamente, o Conselho Superior da Magistratura sempre exerceu uma forte influência sobre as políticas de organização dos serviços judiciais, privilegiando ao longo dos anos pelos seus actos a sedimentação de práticas operacionais que conduziram, de facto, a uma notória fragmentação dos inquéritos, à uma notória fragmentação dos inquéritos, à personalização das funções e à **falta de formas de visibilidade e responsabilização (accountability) dos magistrados no uso dos recursos**. As críticas a enfrentar permanecem, pelo menos, por agora, relativamente claras. Existe um notório desperdício de recursos “inclusivamente por causa do princípio da obrigatoriedade do processo penal, que atola os serviços em virtude da comunicação de todas as denúncias apresentadas às forças policiais, face a um constante aumento da carga de trabalho e uma legislação penal cada vez mais confusa e complexa. As políticas criminais, prosseguidas baseiam-se frequentemente nas iniciativas individuais de cada magistrado do Ministério Público, têm pouca visibilidade, inclusivamente no seio das próprias Procuradorias, e não estão coordenadas a nível territorial, se se excluírem os crimes perpetrados pelo crime organizado. **Não existe um controlo da gestão, nem critérios de avaliação do desempenho, nem estão previstos mecanismos concretos de responsabilização pela utilização de recursos de investigação**. Todos estes elementos contribuem, infelizmente, para tornar o complexo funcionamento dos serviços do Ministério Público em Itália pouco satisfatórios para os magistrados com poderes de requerimento que aí trabalham, e, sobretudo, distanciam-nos das reais exigências em matéria de luta e repressão dos fenómenos de criminalidade, ao encontro dos desejos dos cidadãos. (DIAS; AZEVEDO, *apud* CAVALLINI, 2008, p.218) (Grifo Nosso)

Há, portanto, um problema reconhecido de falta de controle e visibilidade na Itália, ainda que com meios de controle, inclusive pelo Ministro da Justiça, que pode exonerar do cargo e disciplinar de forma facultativa e do Procurador Geral do STJ de forma obrigatória, ou seja, poderes externos ao MP, que podem controlar e disciplinar, o que não ocorre no Brasil.

A Constituição de 1988 do Brasil trata o MP como instituição permanente e essencial à justiça, para defesa da ordem jurídica, do regime democrático e interesses sociais e individuais indisponíveis. As mudanças foram significativas e nenhuma outra instituição sofreu tão profunda modificação e teve sua atuação tão ampliada, tanto dando instrumentos para atuação do MP, quanto retirando todos os meios de controle e subordinação para que na prática sua autonomia seja evidenciada.

3.1.3 Controle de Autonomia

No Brasil, segundo (Aguilar, 2012, p.265), durante o período da ditadura (1964-1985) os poderes constitucionais garantidos ao MP foram anulados e virou uma extensão do Executivo, o que somente mudou com a Constituição de 1988.

Um comparativo democrático pesquisado por Aguilar, Sadek, Dias e Azevedo, encontram os seguintes resultados:

Quadro 2 – Controle e Autoridade Máxima do MP (América Latina)

País	Dependentes/ Controlados pelo Judiciário	Ligados ao Poder Executivo	Controlados pelo Ministro da Justiça	Autoridade Máxima MP e por quem a autoridade é indicada
Brasil	Não	Não	Não	Procurador Geral da República nomeado pelo Presidente da República após aprovação de maioria absoluta dos membros do Senado para mandato de dois anos, permitida a recondução, e sua destituição pelo Presidente da República, após maioria absoluta do Senado Federal.
Argentina	Não	Não	Não	Procurador Geral autoridade do Fiscal e Defensor Geral da Nação autoridade máxima da defesa. Controle dentro do próprio órgão. Aprovados pela Câmara dos Senadores do candidato proposto pelo Poder Executivo. Todos os demais magistrados do MP Fiscal e da Defesa são indicados pelo Procurador Geral ou Defensor.
Colômbia	Sim	(*)	Não	Procurador Geral da Nação nomeado pela maioria do Senado da República
Costa Rica	Sim	(*)	Não	Procurador Geral da República e Procurador Geral adjunto são autoridades máximas designados pelo Conselho do Governo, ratificado pela Assembleia Legislativa
Paraguai	Sim	(*) ²	Não	Procurador Geral da República pode ser nomeado e removido pelo Presidente da República art. 238 da Constitución
México	Não	Sim	Não	Procurador Geral da República nomeado pelo Presidente da República
República Dominicana	Não	Sim	Não	Procurador Geral da República nomeado pelo Presidente da República
Uruguai	Não	Sim	Não	Fiscal de Corte e Procurador Geral da Nação nomeados pelo Presidente da República com concordância da Câmara de Senadores e Comissão Permanente. Procurador de Estado e Fiscais do Governo só precisam da nomeação do Presidente da República art. 168 Constituição

Fonte: organizado pela autora com base em Aguilar (2012), DIAS; AZEVEDO (2008) e SADEK (2009).

² (*) Não conseguimos informações se Colômbia, Costa Rica e Paraguai são ligados ao Poder Executivo.

Apenas no Brasil e Argentina o MP é separado, não controlado pelo Judiciário, Executivo e Ministro de Justiça. Os demais têm sua autonomia limitada por algum poder, o que diferencia do Brasil.

Sobre a independência do MP temos que Espanha, Uruguai, República Dominicana, México, Paraguai, Alemanha, Reino Unido, Suécia, França e Holanda não são independentes do Poder Executivo. Costa Rica, Colômbia e Paraguai são dependentes do poder judiciário. Logo, apenas o Brasil destes países é totalmente independente de todos os órgãos e poderes, tendo, portanto, maior autonomia.

Em relação a autoridade máxima do MP e por quem é indicada, percebe-se que na Argentina o controle é interno, e por existir uma hierarquia e até possibilidade de disciplina internamente o Promotor não tem a liberdade de agir com total autonomia como no caso do Brasil.

A Colômbia tem sua autoridade máxima definida pelo Senado da República, Costa Rica pelo governo e Assembleia Legislativa, Paraguai, México e República Dominicana pelo Presidente da República e Uruguai pela Presidência da República, Câmara de Senadores e Comissão Permanente, mas os Procuradores de Estado e Fiscais do Governos todos apenas por indicação do Presidente da República.

Em grande parte, portanto, é o governo quem nomeia a autoridade máxima e por consequência também podemos entender que controla a Instituição. No Brasil o Procurador Geral da República também é nomeado pelo Presidente da República, após aprovação de maioria absoluta dos membros do Senado para mandato de dois anos, permitida a recondução, e sua destituição pelo Presidente da República, após maioria absoluta do Senado Federal, porém, os Promotores e Procuradores possuem autonomia em seu trabalho e não são disciplinados por esta autoridade máxima, não sendo limitados ou controlados por esta.

Ademais, somente no Brasil o promotor público tem proteção ao seu salário pela lei. No Chile, como comenta (AGUILAR, 2012, p.289), há uma seção inteira detalhando questões orçamentárias e organização financeira do MP, mas nenhum tipo de proteção concedida ao salário do Promotor Público. São estes princípios e mecanismos que conferem na prática a autonomia ou não do promotor, e no Brasil suas garantias reforçam sua autonomia.

Aguilar (2012, p.290) sugere que um passo crucial para o México seria mudar a maneira como os promotores públicos são demitidos, exigindo a participação de mais atores no processo

de tomada de decisão, bem como especificando claramente as razões exigidas para a demissão. Esta instabilidade aos promotores demonstra ausência de autonomia, o que não ocorre no Brasil.

Aguilar não apontou dados sobre a independência e autonomia de fato e/ou *de jure* e por isto não abordaremos mais informações deste estudo.

Assim, no comparativo que realizamos até aqui considerando a ausência de controle externo, forma de exoneração e disciplina e autoridade máxima pudemos identificar maior autonomia do Brasil em relação a Portugal, Espanha, França, Itália e Argentina. Também com relação ao México, fica evidente a maior autonomia pelas considerações de Aguilar (2012).

Para entender um pouco da característica de independência e autonomia do MP devemos estudar sobre tais características do judiciário, que embora nada possa interferir no MP é o que recebe todas as denúncias e processos para julgar, influenciando, portanto, a maneira com que faz isto.

3.2 ÍNDICES COMPARATIVOS DE INDEPENDÊNCIA (*de jure*) DO JUDICIÁRIO E PODER DO EXECUTIVO E LEGISLATIVO (*Comparative Constitutions Project - CCP*)

A construção de índices comparativos sobre instituições políticas (poderes, independência, autonomia, etc.) permitem mensurar efeitos da variação institucional entre países. Aqui, pretendemos compreender, comparativamente, qual o grau de autonomia do MP no Brasil e determinar se esse nível de autonomia tornou possível que o MP substituísse o legislativo e o judiciário através de TACs em sua atuação, que dão ao MP a capacidade de legislar/jurisdicionar de forma *unaccountable* (particularmente, o MPT, objeto da análise empírica no último capítulo).

O conjunto de índices comparados, sobre os poderes do executivo, legislativo e independência do judiciário, reunindo indicadores extraídos diretamente do texto constitucional de 190 países, é o construído pelo *Comparative Constitutions Project* – CCP. Utilizamos esses indicadores porque permitem analisar, comparativamente, as instituições políticas brasileiras. Os três índices (*Executive power*, *Legislative power* e *Judicial Independence*) extraídos do *ranking*, são descritos pelo CCP como (ver Quadro 3, dados completos no Anexo 1):

Quadro 3 – *Comparative Constitutions Project* – CCP (índices)

Poder Executivo [Executive power] - Restrições Constitucionais à capacidade legislativa do Executivo. O índice varia de 0 a 7, indicando a presença ou ausência de sete aspectos importantes capacidade legislativa do Executivo : (1) o poder de iniciar legislação; (2) o poder de emitir decretos; (3) o poder de iniciar emendas constitucionais; (4) o poder de declarar estados de emergência; (5) poder de veto; (6) o poder de contestar a constitucionalidade da legislação; e (7) o poder de dissolver as legislaturas. A pontuação do índice indica o número total de poderes conferidos ao executivo nacional (presidente, primeiro-ministro ou atribuído ao governo) como um todo.

Poder Legislativo [Legislative power] - Captura o grau formal de poder atribuído à legislatura pela constituição. O indicador é retirado de Elkins, Ginsburg and Melton, *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge University Press, 2009), em que criamos um conjunto de variáveis binárias CCP para corresponder ao *Global Survey* de 32 itens desenvolvida por M. Steven Fish e Mathew Kroenig em *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey* (Cambridge University Press, 2009). A pontuação do índice é a média dos 32 elementos binários, com números mais altos indicando mais poder legislativo e números mais baixos indicando menos poder legislativo.

Independência Judicial [Judicial Independence] - Este índice é retirado de um artigo de Ginsburg e Melton, *Does De Jure Judicial Independence Really Matter? A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence*. É um índice aditivo variando de 0 a 6, que captura a presença ou a ausência constitucional de seis características para aumentar a independência judicial. As seis características são: (1) se a constituição contém uma declaração explícita de independência judicial; (2) se a constituição prevê que os juízes tenham nomeações vitalícias; (3) se as nomeações para o tribunal mais alto envolvem um conselho judicial ou dois (ou mais) atores; (4) se a remoção é proibida ou limitada, ou requeira uma proposta com voto de maioria qualificada na legislatura, ou se apenas um conselho judicial pode propor a remoção e outro ator político é obrigado a aprovar tal proposta; (5) se a remoção se limita explicitamente a crimes e outras questões de má conduta, traição ou violações da constituição; e (6) se os salários judiciais são protegidos da redução. (tradução livre da autora, retirado de CCP).

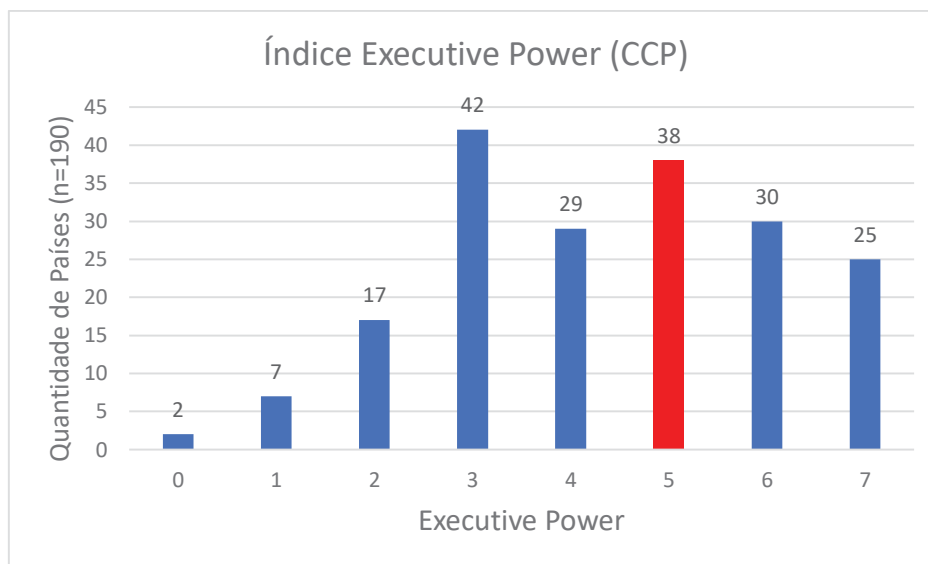
Fonte: *Comparative Constitutions Project* – CCP <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/#indices>

Particularmente, no caso brasileiro, o índice de Independência Judicial é um *proxy* perfeito da Independência (autonomia institucional garantida pelo texto constituição) do Ministério Público. Todas as garantias de independência e autonomia judicial constitucionalizadas no Brasil são atribuídas igualmente ao MP. Ou seja, a autonomia garantida constitucionalmente ao MP do Brasil pode ser comparada e dimensionada à *independência judicial* garantida na constituição de 190 países. Dado que as garantias do judiciário estão mais presentes na constituição da maior parte dos países (a consulta ao texto das constituições na base de dados do CCP demonstra

que 178 constituições de países fazem menção explícita a *Judicial Independence*, porém, 157 relatam a presença do *Attorney General*, [Procurador Geral], sem, necessariamente, atribuir garantias de independência e autonomia ao mais alto representante de cada país) é possível definir, comparativamente, a Independência do MP brasileiro como superior à Independência do Judiciário, quando contrastado com as garantidas constitucionais promovidas por outros países.

Indo aos dados do CCP para comparar os poderes constitucionalizados no Brasil aos demais países é possível perceber que não há nenhuma excepcionalidade ao *Executive Power* na constituição de 1988 (ver Gráfico 1 e Tabela 1). Dos sete indicadores de poder executivo, o executivo brasileiro possui cinco. A maior parte dos países o executivo possui apenas 3 dos critérios. O presidente no Brasil não tem o poder de declarar estados de emergência (que é uma prerrogativa constitucional do Congresso) nem o poder de dissolver as legislaturas. Ou seja, constitucionalmente, o poder do executivo brasileiro pode ser classificado como moderado. Por outro lado, o *Legislative Power* no Brasil o coloca entre os 6% dos países que mais atribuem poder ao legislativo, comparativamente (ver Gráfico 2 e Tabela 2). Já no poder legislativo vemos que apenas 7 países possuem o mesmo índice 0.48 que é o do Brasil. Embora tenha o índice 0.62, o maior, apenas um país possui este índice, o Haiti. O Brasil tem o terceiro maior índice de poder legislativo de 190 países e acima do Brasil só há 5 países, que são o Haiti, Bulgária, Camboja, Eslováquia e Suécia.

Da mesma forma, a constitucionalização da *Judicial Independence* no Brasil se encontra entre os 10% mais elevados do conjunto de 190 países comparados (ver Gráfico 3 e Tabela 3). Acrescente-se a isto que, possivelmente, a equipe do CCP classificou erroneamente o Brasil, dado que todas as seis garantias constitucionais do indicador estão presentes na CF 1988. Dito de outra forma, comparativamente, a constituição brasileira garante mais independência ao judiciário do que poderes ao legislativo e mais poderes a ambos do que ao executivo. Como descrevemos antes, todas as garantias do judiciário são estendidas constitucionalmente ao Ministério Público. Logo, provavelmente, o MP brasileiro é, comparativamente, o que possui mais garantias constitucionais de independência do que seus congêneres dos demais países. No poder judicial dos 6 critérios o Brasil possui 5. É o segundo maior índice, e além dele apenas 4 países possuem os 6 critérios. São eles, Argentina, Bulgária, Gambia, Nepal.

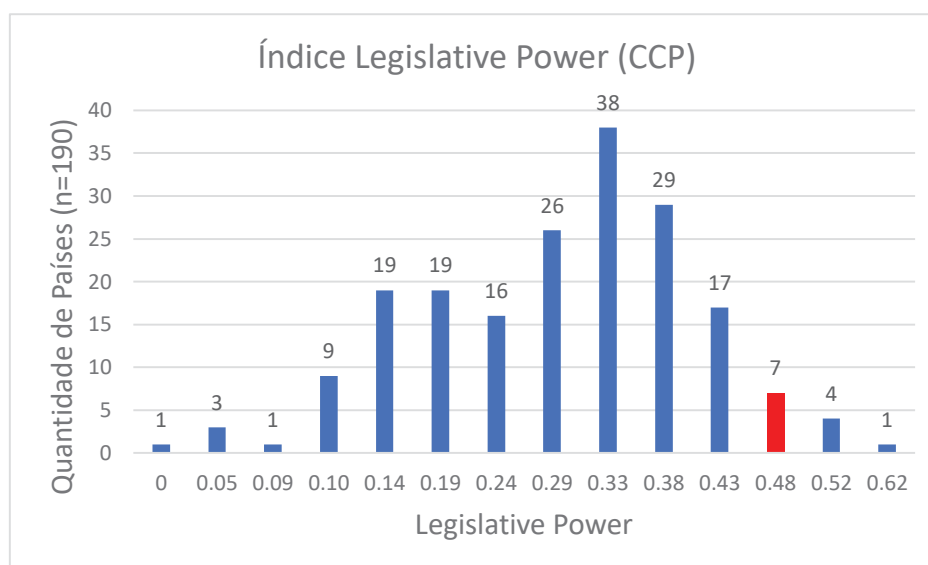
Gráfico 1 – *Executive Power* – CCP Índices

Fonte: CCP Índices, <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>

Tabela 1 – *Executive Power* – *Comparative Constitutions Project* (CCP) - CCP Índices

Executive Power	(n)	(%)	Países
0	2	1,1%	Israel, United Kingdom
1	7	3,7%	Maldives, Marshall Islands, New Zealand, North Korea, Solomon Islands, Switzerland, U.S.A.
2	17	8,9%	Australia, Bosnia and Herzegovina, Canada, China, Iran, Japan, Kenya, Kiribati, Liberia, Nauru, Nigeria, Papua New Guinea, Swaziland, Taiwan, Tuvalu, Uganda, Vietnam
3	42	22,1%	Antigua and Barbuda, Argentina, Austria, Bahamas, Barbados, Belize, Botswana, Cuba, Cyprus, Dominica, Eritrea, Ethiopia, Fiji, Finland, Gambia, Ghana, Greece, Grenada, Guinea-Bissau, Guyana, Indonesia, Ireland, Jamaica, Laos, Latvia, Lesotho, Macedonia, Malawi, Mauritius, Micronesia, Myanmar, Nepal, Paraguay, Philippines, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Serbia, Sierra Leone, Suriname, Tanzania, Timor, Trinidad and Tobago
4	29	15,3%	Bangladesh, Belgium, Benin, Bhutan, Chad, Czech Republic, Denmark, Djibouti, El Salvador, Haiti, Honduras, Iceland, India, Iraq, Italy, Kyrgyzstan, Lithuania, Malaysia, Malta, Mexico, Nicaragua, Samoa, Saudi Arabia, Singapore, South Africa, Tonga, Turkmenistan, United Arab Emirates, Zambia
5	38	20,0%	Albania, Bolivia, Brazil , Cambodia, Cape Verde, Central African Rep., Colombia, Comoros, Congo, Dem. Rep., Costa Rica, Georgia, Germany, Guatemala, Liechtenstein, Luxembourg, Moldova, Monaco, Montenegro, Namibia, Netherlands, Niger, Norway, Oman, Pakistan, Panama, Portugal, Sao Tome and Principe, Seychelles, Slovak Republic, Somalia, South Korea, Sri Lanka, Sweden, Tajikistan, Thailand, Turkey, Uruguay, Uzbekistan
6	30	15,8%	Afghanistan, Andorra, Armenia, Azerbaijan, Bulgária, Chile, Congo, Cote d'Ivoire, Croatia, Dominican Republic, Egypt, Estonia, Hungary, Kazakhstan, Kosovo, Lebanon, Mauritania, Mongolia, Peru, Poland, Qatar, Rwanda, Slovenia, South Sudan, Sudan, Togo, Ukraine, Vanuatu, Venezuela, Zimbabwe
7	25	13,2%	Algeria, Angola, Bahrain, Belarus, Brunei, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Ecuador, Equatorial Guinea, France, Gabon, Guinea, Jordan, Kuwait, Madagascar, Mali, Morocco, Mozambique, Romania, Russia, Senegal, Spain, Syria, Tunisia
Total	190	100,0%	

Fonte: CCP Índices, <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>

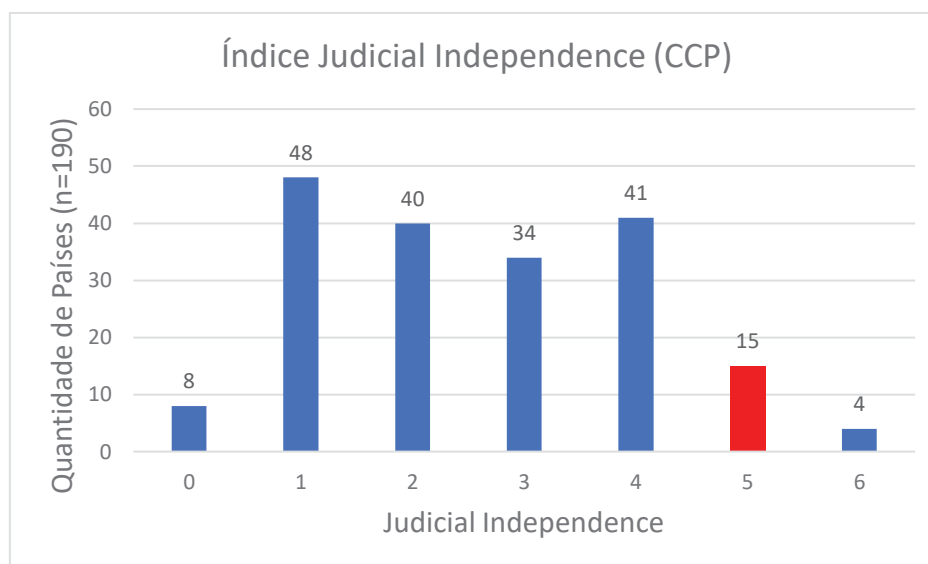
Gráfico 2 – *Legislative Power* – CCP Índices

Fonte: CCP Índices, <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>

Tabela 2 – *Legislative Power* – *Comparative Constitutions Project* (CCP) - CCP Índices

Legislative Power	(n)	(%)	Países
0	1	0,5%	Brunei
0,05	3	1,6%	Canada, Oman, Solomon Islands
0,09	1	0,5%	United Kingdom
0,1	9	4,7%	Botswana, Jamaica, Kiribati, Malaysia, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Trinidad and Tobago, United Arab Emirates, Zambia
0,14	19	10,0%	Antigua and Barbuda, Australia, Bahamas, Dominica, Ecuador, Equatorial Guinea, Grenada, Kazakhstan, Lebanon, Lesotho, Malta, Mauritius, Monaco, Mozambique, Nauru, Samoa, Saudi Arabia, Thailand, Turkmenistan
0,19	19	10,0%	Andorra, Angola, Barbados, Cyprus, Guyana, India, Israel, Jordan, Liechtenstein, Madagascar, Marshall Islands, Micronesia, Morocco, New Zealand, Panama, Seychelles, Sierra Leone, Sri Lanka, Tuvalu
0,24	16	8,4%	Belize, Bosnia and Herzegovina, Cameroon, Central African Rep., Comoros, France, Greece, Guinea, Italy, Mali, Namibia, Russia, Singapore, Suriname, Tajikistan, Uganda
0,29	26	13,7%	Algeria, Armenia, Azerbaijan, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Congo, Costa Rica, Dominican Republic, Germany, Ghana, Iceland, Kenya, Kosovo, Nepal, Netherlands, Pakistan, Portugal, Qatar, Senegal, South Africa, Swaziland, Togo, Tonga, Vanuatu
0,33	38	20,0%	Bahrain, Bangladesh, Belarus, Bolivia, Chile, Colombia, Cote d'Ivoire, Gabon, Gambia, Guinea-Bissau, Honduras, Hungary, Indonesia, Kuwait, Kyrgyzstan, Liberia, Luxembourg, Mauritania, Mexico, Mongolia, Nicaragua, North Korea, Norway, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, Philippines, Rwanda, Slovak Republic, Somalia, South Sudan, Switzerland, Syria, Taiwan, Tanzania, Timor, Uzbekistan, Zimbabwe
0,38	29	15,3%	Afghanistan, Belgium, Chad, China, Congo, Dem. Rep., Cuba, Czech Republic, Djibouti, El Salvador, Estonia, Guatemala, Iran, Ireland, Japan, Latvia, Lithuania, Macedonia, Maldives, Moldova, Myanmar, Nigeria, Sao Tome and Principe, South Korea, Spain, Sudan, Tunisia, Turkey, U.S.A., Venezuela
0,43	17	8,9%	Albania, Argentina, Austria, Cape Verde, Croatia, Denmark, Fiji, Georgia, Iraq, Laos, Malawi, Montenegro, Niger, Poland, Romania, Serbia, Vietnam
0,48	7	3,7%	Brazil , Egypt, Eritrea, Ethiopia, Finland, Ukraine, Uruguay
0,52	4	2,1%	Bulgaria, Cambodia, Slovenia, Sweden
0,62	1	0,5%	Haiti
Total	190	100,0%	

Fonte: CCP Índices, <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>

Gráfico 3 – *Judicial Independence* – CCP Índices

Fonte: CCP Índices, <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>

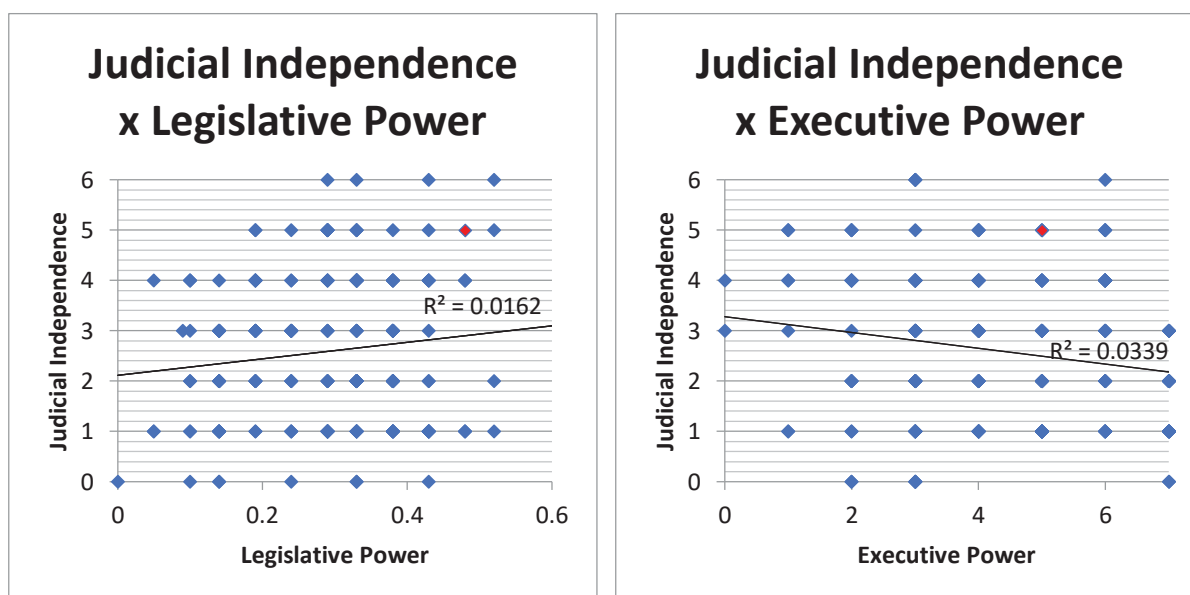
Tabela 3 – *Judicial Independence* – *Comparative Constitutions Project (CCP)* - CCP Índices

Judicial Independence	(n)	(%)	Países
0	8	4,2%	Antigua and Barbuda, Bosnia and Herzegovina, Brunei, Dominica, Guinea-Bissau, Saint Lucia, Syria, Vietnam
1	48	25,3%	Algeria, Austria, Benin, Cameroon, Canada, Cape Verde, Comoros, Congo, Dem. Rep., Costa Rica, Cuba, Denmark, Djibouti, Egypt, Equatorial Guinea, Finland, Gabon, Grenada, Guatemala, Iceland, Iraq, Italy, Jamaica, Jordan, Kuwait, Lebanon, Madagascar, Mauritania, Nauru, Netherlands, Niger, North Korea, Oman, Portugal, Qatar, Romania, Saint Kitts and Nevis, Sao Tome and Principe, Serbia, Somalia, Spain, Sweden, Switzerland, Thailand, Togo, Tonga, Turkmenistan, Uruguay, Venezuela
2	40	21,1%	Afghanistan, Angola, Bahamas, Bahrain, Belarus, Burundi, Cambodia, China, Congo, Czech Republic, Ecuador, Estonia, France, Georgia, Germany, Hungary, Indonesia, Japan, Laos, Latvia, Liechtenstein, Malaysia, Mali, Malta, Moldova, Monaco, Mozambique, Nicaragua, Norway, Panama, Papua New Guinea, Senegal, Sudan, Suriname, Tanzania, Timor, Tunisia, Tuvalu, United Arab Emirates, Uzbekistan
3	34	17,9%	Andorra, Australia, Azerbaijan, Barbados, Belgium, Burkina Faso, Central African Rep., Chad, Colombia, Cote d'Ivoire, Cyprus, El Salvador, Greece, Guinea, Guyana, Ireland, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Lesotho, Lithuania, Luxembourg, Macedonia, Mauritius, Morocco, Pakistan, Poland, Russia, Saudi Arabia, Seychelles, Singapore, Tajikistan, Trinidad and Tobago, U.S.A., United Kingdom
4	41	21,6%	Armenia, Belize, Bolivia, Botswana, Chile, Croatia, Dominican Republic, Eritrea, Ethiopia, Fiji, Ghana, Haiti, Honduras, India, Iran, Israel, Kiribati, Liberia, Malawi, Mexico, Micronesia, Mongolia, Montenegro, Myanmar, Namibia, New Zealand, Nigeria, Paraguay, Philippines, Rwanda, Samoa, Solomon Islands, South Korea, South Sudan, Sri Lanka, Taiwan, Turkey, Ukraine, Vanuatu, Zambia, Zimbabwe
5	15	7,9%	Albania, Bangladesh, Bhutan, Brazil , Kenya, Kosovo, Maldives, Marshall Islands, Peru, Sierra Leone, Slovak Republic, Slovenia, South Africa, Swaziland, Uganda
6	4	2,1%	Argentina, Bulgaria, Gambia, Nepal
Total	190	100,0%	

Fonte: CCP Índices, <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>

Os dados do CCP não permitem fazer uma correlação ou estabelecer uma causalidade entre as instituições (poderes) constitucionalizadas. A maior ou menor independência judicial constitucionalizada (que tratamos, no Brasil, como um *proxy* da independência do MP) não está fortemente associada ao maior ou menor poder do executivo ou do legislativo (ver Gráfico 4). Somente é possível constatar uma leve tendência de constitucionalização de maior independência judicial estar associada à constitucionalização de maior poder do legislativo e menor poder do executivo. Essa constatação também é verificável quando se estabelece a média do indicador de *judicial Independence* entre os países por classes de *legislative power* e *executive power* (ver Gráfico 5). Entretanto, a dispersão dos valores atribuídos às variáveis (desvio padrão, no Gráfico 3) não permite estabelecer uma causalidade institucional da independência judicial. Nesse caso, a história constitucional de cada país permite uma maior compreensão da constitucionalização de garantias ao judiciário e ao MP.

Gráfico 4 – Judicial Independence X Executive/Legislative Power – CCP Índices



Fonte: CCP Índices, <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>

Analisando os maiores índices dos países com independência judicial e poder legislativo o Brasil tem o terceiro maior índice. Isto porque o Brasil possui índice 5 de independência judicial e os únicos que possuem índice igual ou maior no judicial e poder legislativo, é a Bulgária em

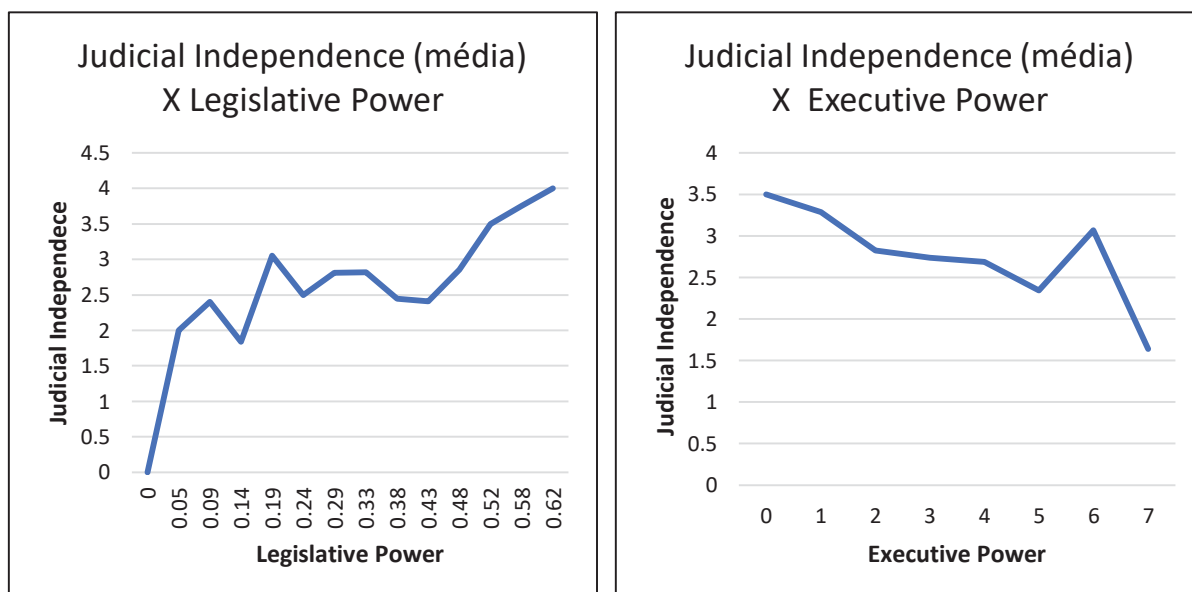
primeiro lugar, com 0.52 do legislativo e 6 do judicial, Eslovênia em segundo lugar com 0,52 do legislativo e 5 do judicial e Brasil em terceiro lugar com 0,48 do legislativo e 5 do judicial.

Comparando ainda o judicial com o executivo, se somarmos o total de critérios possíveis temos 13 pontos, sendo que o Brasil possui 10 pontos, por ter 5 de cada. Acima do Brasil existem apenas dois outros países. Bulgária que possui índice 6 do executivo e 6 do judicial e Kosovo, com 5 do judicial e 6 do executivo.

No Gráfico 4 a associação entre *judicial independence* e *executive/legislative power* é muito fraca (R^2 muito baixo, próximo a zero). As retas mostram a previsão da tendência da correlação entre as variáveis. Positiva entre *legislative power* e *judicial independence*, ou seja, mais poder legislativo constitucionalizado em um país está aqui levemente associado a mais independência judicial na constituição. A relação é negativa com o poder executivo.

Já ao analisar a média do *Judicial Independence* dos países (ver Gráfico 5) ao *Executive/Legislative Power* os índices do CCP demonstram que essas tendências são mais claramente relacionadas. Ou seja, maior poder legislativo constitucionalizado é acompanhado de maior independência judicial e maior poder executivo acompanhado nas constituições de menor independência judicial.

Gráfico 5 – Judicial Independence (média) X Executive/Legislative Power – CCP Índices



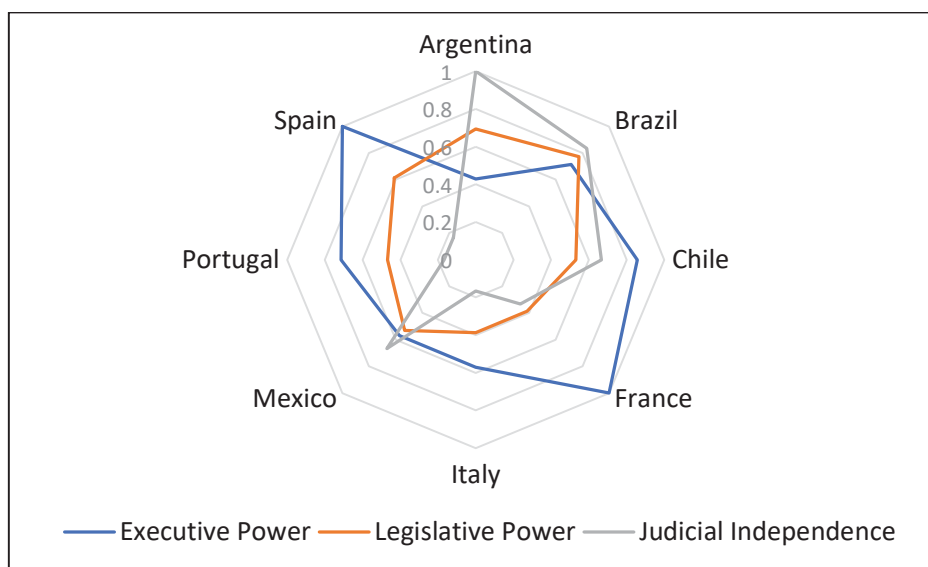
Fonte: CCP Índices, <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>

Por esta fraca relação é que não é possível estabelecer uma causalidade institucional da independência judicial. A história constitucional de cada país permite uma maior compreensão.

Verifica-se, portanto, que ao considerar a média do índice judicial com legislativo e judicial com executivo por certo o legislativo na maior parte dos países possui mais poder que o executivo, ou seja, dificilmente os países terão um executivo com os 7 critérios.

Quando estreitamos a comparação constitucional aos países que abordamos anteriormente, contrastando a independência e autonomia do MP na literatura (Argentina, Chile, França, Itália, México, Portugal e Espanha), é possível perceber que: (1) não há uma associação clara entre a constitucionalização de poderes e independência e (2) no Brasil, Judiciário, Legislativo e executivo são dotados de prerrogativas semelhantes na constituição, ao contrário dos demais países (exceção ao México) (ver Gráfico 6). Chile, França, Portugal e Espanha constitucionalizam mais poderes ao executivo do que ao legislativo e Judiciário. Argentina, mais poderes ao judiciário do que aos outros. E, Brasil e México, constitucionalizaram poderes mais equilibrados às três instituições.

Gráfico 6 – Judicial Independence X Executive Power X Legislative Power – CCP Índices



Fonte: CCP Índices, <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>

Aqui se percebe o quanto os índices do executivo, judiciário e legislativo têm os três poderes bem próximos, no caso do Brasil, bem como no México, sendo que em ambos o judiciário

é o mais forte, e no Brasil depois vem o legislativo para então o executivo, enquanto que no México o executivo está à frente do legislativo.

3.3 ÍNDICE COMPARATIVO DE INDEPENDÊNCIA (*de facto*) E AUTONOMIA (*de jure*) DO MP (CEPEJ)

Os indicadores comparados anteriormente não eram diretamente relacionados ao Ministério Público. Pela abrangência da comparação dos índices do CCP foi possível constatar indiretamente (como um *proxy* de *Judicial Independence*) a elevada autonomia institucional e constitucional do MP brasileiro.

Na literatura, é possível encontrar tentativas de produzir, independentemente da mensuração de poderes e garantias de outras instituições, índices de independência/autonomia do Ministério Público (*Prosecutorial Independence-PI*). Um indicador abrangente (para 78 países, ver dados completos no Anexo 3) foi construído por Van Aaken, Feld e Voigt, (2010) para mensurar “*formal independence (de jure PI) and another one capturing their factual independence (de facto PI)*” (VAN AAKEN; FELD; VOIGT, 2010).

“This paper asks whether the organizational structure of prosecuting authorities affects corruption levels. It is based on a simple hypothesis: if prosecutors are subject to the directives of government members, then these government members could misuse this power to prevent the prosecution of crimes committed by people like themselves”.

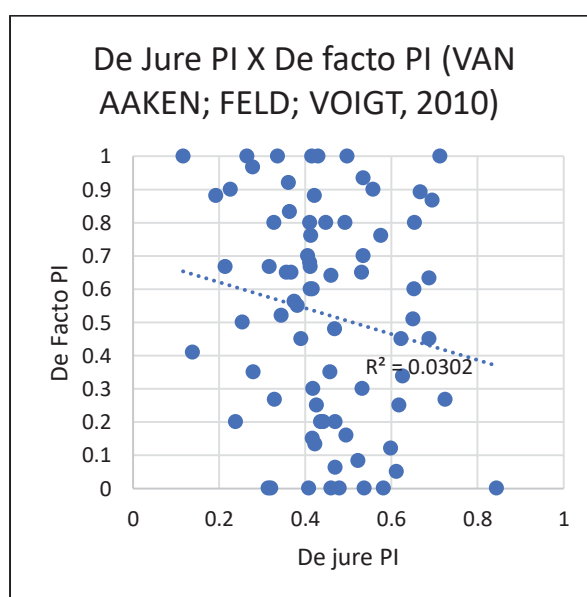
“The first value-added of this paper is the construction of two such indicators: one capturing their formal independence (*de jure PI*) and another one capturing their factual independence (*de facto PI*). The *de jure* indicator summarizes up to twenty-one variables, the *de facto* indicator up to seven.” (VAN AAKEN; FELD; VOIGT, 2010)

Para classificar o grau de independência formal do MP (*de jure PI*) em um indicador os autores sumarizaram até 21 variáveis institucionais. Para construir o indicador de independência factual (*de facto PI*) até sete variáveis retiradas de *surveys* sobre a percepção da independência do MP entre especialistas (VAN AAKEN; FELD; VOIGT, 2010). O objetivo dos autores era relacionar a *Prosecutorial Independence* (formal e factual) com o combate à corrupção (ou a percepção do combate a corrupção obtida por *surveys* com especialistas e a população). A conclusão dos autores associou positivamente *de facto PI* e negativamente *de jure PI* com a percepção da corrupção:

The indicators for de jure and de facto PI are available for seventy-eight and seventy-six countries, respectively. De facto PI turns out to be highly and robustly significant for explaining variation in perceived corruption: the more independent the prosecutors factually are, the lower the expected level of corruption, c.p. De jure PI has an unexpected sign: more independence is correlated with more corruption. But this variable never reaches conventional levels of significance. (VAN AAKEN; FELD; VOIGT, 2010)

Apesar de relevante, entendemos que esses índices teriam pouca utilidade para os objetivos dessa pesquisa. Não é possível replicar claramente os indicadores institucionais para mensurar a autonomia do MP nos objetivos de nossa pesquisa. Por outro lado, a percepção de independência do MP extraída dos *surveys* foi direcionada a percepção do combate a corrupção, se distanciando da possibilidade de mensurar a liberdade de atuação do MP em outras áreas, como é a nossa pesquisa. Por fim, os próprios autores verificam que os dois indicadores que eles construíram não possuem nenhuma correlação (*de facto* PI e *de jure* PI) (ver Gráfico 7 e Anexo 3).

Gráfico 7 – *Prosecutorial Independence* (formal e factual) (VAN AAKEN; FELD; VOIGT, 2010)



Fonte: Van Aaken; Feld; Voigt (2010), <https://academic.oup.com/aler/article-abstract/12/1/204/188024?redirectedFrom=fulltext>

Outro índice de *Prosecutorial Independence* (*de facto* PI) presente na literatura é o proposto por Gutman e Voigt (2017). Os indicadores construídos pelos autores com base em

surveys realizados pelo *World Justice Project* (WJP, *annual rule of law index*) – “*This index is made up of eight categories (such as “absence of corruption” or “criminal justice”) and it is based on surveys drawn from both general population and experts*” (GUTMAN e VOIGT, 2017, p. 4). Os autores descrevem os indicadores, obtidos a partir de dados de 99 países (dados completos no Anexo 2):

The two measures proposed here make PI and PC comparable across countries. Each measure is based on one specific question in the WJP’s general population survey. The questions aim at identifying to what extent the “lack of independence of prosecutors” or the “corruption of prosecutors” constitute a problem for the criminal investigation system in the city in which the respondent lives. To indicate the significance of the problem, the respondent can choose an integer value between 1 and 10 from a scale. The WJP then aggregates all responses at the country level, such that 0 indicates the absence of PI or a very high level of PC, whereas 1 indicates a very high level of PI or the absence of PC. In other words, higher values on WJP-indicators reflect a better quality of governance. All indicator values for 99 countries are documented in Appendix A. (GUTMAN e VOIGT, 2017, p. 4)

Apesar de distantes do nosso objetivo, mensurar a autonomia do MP brasileiro e sua capacidade de legislar e jurisdicionar, compararemos mais à frente o indicador de *Prosecutorial Independence* de Gutman e Voigt (2017) na nossa análise. Dos 99 países analisados apenas 14 possuem índice maior que o do Brasil em PI, que é independência de fato do MP.

O que propomos é desenvolver um índice novo de Autonomia do MP com base em prerrogativas institucionais. Os dados mais abrangentes sobre garantias institucionais do Ministério Público são os produzidos pelo CEPEJ (*The European Commission for the Efficiency of Justice*), órgão oficial da Comunidade Europeia (CEPEJ, 2016). Com base nos dados descritivos do CEPEJ para 47 países europeus, construímos um índice de autonomia do MP que varia de 0-1 (resultado da divisão por 5 da soma das cinco variáveis de autonomia, conforme o descrito no Quadro 4). Aos dados dos países europeus foi acrescido os valores relativos ao Brasil para realizar a comparação.

Quadro 4 – Indicadores / Índice de autonomia MP comparada (adaptado de CEPEJ, 2016)

Indicadores / Índice de autonomia MP comparada (adaptado de CEPEJ, 2016)
(1) Estatuto dos procuradores públicos / Status of public prosecutors (0 - 1): 1.1 Estatutariamente independente / Statutorily independent (1=yes; 0=0) 1.2 Sob o Ministério da Justiça ou outra autoridade central / Under the Ministry of Justice or another central authority (-0,5=yes) 1.3 Outro / Other (-0,5=yes)
(2) Regulamento para evitar instruções específicas para processar ou não, dirigido a um procurador em um tribunal? / Regulation to prevent specific instructions to prosecute or not, addressed to a prosecutor in a court? (1=yes; 0=0)
(3) Mandato do Ministério Público / Term of office of prosecutors (0 - 1): 3.1 Compromisso até a aposentadoria / Appointment until retirement (1=yes; 0=0) 3.2 Contrato Renovável / Renewable contract (-0,5=yes)
(4) O papel do promotor público encerra o caso impondo ou negociando uma sanção ou medida sem exigir uma decisão judicial / Role of public prosecutor- end the case by imposing or negotiating a penalty or measure without requiring a judicial decision (1=yes; 0=0)
(5) Papel do Ministério Público / Role of public prosecutor (13 itens; $x = \sum \text{yes}_{1-13}/13$) 5.1 Papel do procurador para conduzir ou supervisionar a investigação policial / Role of public prosecutor - to conduct or supervise police investigation (1/13=yes; 0=0) 5.2 Papel do procurador para conduzir investigações / Role of public prosecutor - to conduct investigations (1/13=yes; 0=0) 5.3 Papel do ministério público – quando necessário para solicitar medidas de investigação do juiz / Role of public prosecutor- when necessary, to request investigation measures from the judge (1/13=yes; 0=0) 5.4 Papel do procurador público para acusar / Role of public prosecutor- to charge (1/13=yes; 0=0) 5.5 Papel do procurador público – apresentar o caso em tribunal / Role of public prosecutor- to present the case in court (1/13=yes; 0=0) 5.6 Papel do procurador público – propor uma sentença ao juiz / Role of public prosecutor- to propose a sentence to the judge (1/13=yes; 0=0) 5.7 Papel do procurador público para apelar / Role of public prosecutor- to appeal (1/13=yes; 0=0) 5.8 Papel do procurador público para supervisionar o processo de execução / Role of public prosecutor- to supervise the enforcement procedure (1/13=yes; 0=0) 5.9 Papel do promotor público – descontinuar um caso sem precisar de uma decisão de um juiz / Role of public prosecutor- to discontinue a case without needing a decision by a judge (1/13=yes; 0=0) 5.10 Papel do procurador público – outros poderes significativos / Role of public prosecutor- other significant powers (1/13=yes; 0=0) 5.11 Papel em processos civis e administrativos / Role in civil and administrative cases (1/13=yes; 0=0) 5.12 Papel do procurador público em casos de insolvência - Role of public prosecutor- role in insolvency cases (1/13=yes; 0=0) 5.13 Papel do procurador público – A vítima pode contestar uma decisão do promotor público / Role of public prosecutor- The victim can dispute a decision of the public prosecutor (1/13=yes; 0=0)

Fonte: Organizado pela autora com base nos parâmetros propostos pelo CEPEJ (2016) para avaliar a autonomia do MP.

Para compreender o índice do Estatuto dos promotores públicos se analisou se são estatutariamente independentes e se estão subordinados ao Ministério da Justiça ou outra autoridade. O princípio da independência funcional é avaliado perante o executivo, legislativo e também sobre as demais autoridades externas ao MP. A maioria descreveu que o MP em acusação é um sistema altamente centralizado e hierárquico. O estudo comenta sobre o fato da independência do judiciário não ser necessariamente a independência do MP, ainda que em um estado de direito e diz:

In a state governed by the rule of law, judges are independent from the executive and legislative power. The situation is more complex regarding public prosecutors, whose status differs significantly across states. However this statement must also be qualified because in some states, the independence of the public prosecution from the political power may be confirmed at the statutory level, but does not correspond to reality in the light of the historical tradition of public prosecutors' dependency. In other states, on the contrary, independence is not recognized in legal acts, but the tradition and daily practice demonstrate a real de facto independence. (CEPEJ, 2016, p. 113)

No caso do Brasil, a instituição é totalmente independente dos demais poderes e autoridades externas. A independência do MP é algo que vem se tornando um padrão, especialmente na Europa e a legislação também tem sido alterada neste sentido. Podemos entender melhor isto quando lemos a seguinte citação sobre o outro tópico analisado de regulamentação para prevenir instruções específicas para processar ou não dirigida a um procurador em um tribunal:

The institutional context of the prosecution service and particularly its relations with the executive vary according to the State or entity. However, the principle of functional independence of prosecutors is emerging as an essential guarantee which has become a true European standard. This independence is assessed vis-à-vis the executive, the legislative, but also all other external authorities or factors of the prosecution services system (external independence), as well as in terms of the organization model of the public prosecution service (internal independence). The harmonization of national laws is an increasingly clear trend in respect of these two aspects. (CEPEJ, 2016, p. 117)

Outro critério avaliado no estudo do CEPEJ foi o mandato do Ministério Público, afinal, a autonomia depende de uma carreira que ofereça garantias. Isto é essencial. Na Europa, por exemplo os membros do MP trabalham até a idade de aposentadoria:

After a probationary period, which is usually aimed at training, European public prosecutors overwhelmingly perform their functions until the age of retirement, which is

an important guarantee of continuity, enabling functional autonomy and facilitating independence. (CEPEJ, 2016, p. 120)

O Brasil também tem tamanha autonomia, afinal possui a vitaliciedade de seus membros, com salário irredutível e com a dificuldade de penalidades e exoneração de seus membros, o que somente ocorre com processo transitado em julgado. Outro critério foi o escopo das missões e funções do MP, em que os estados ou entidades precisaram indicar 13 áreas de responsabilidade do órgão de competência dos promotores. (CEPEJ, 2016, p. 124)

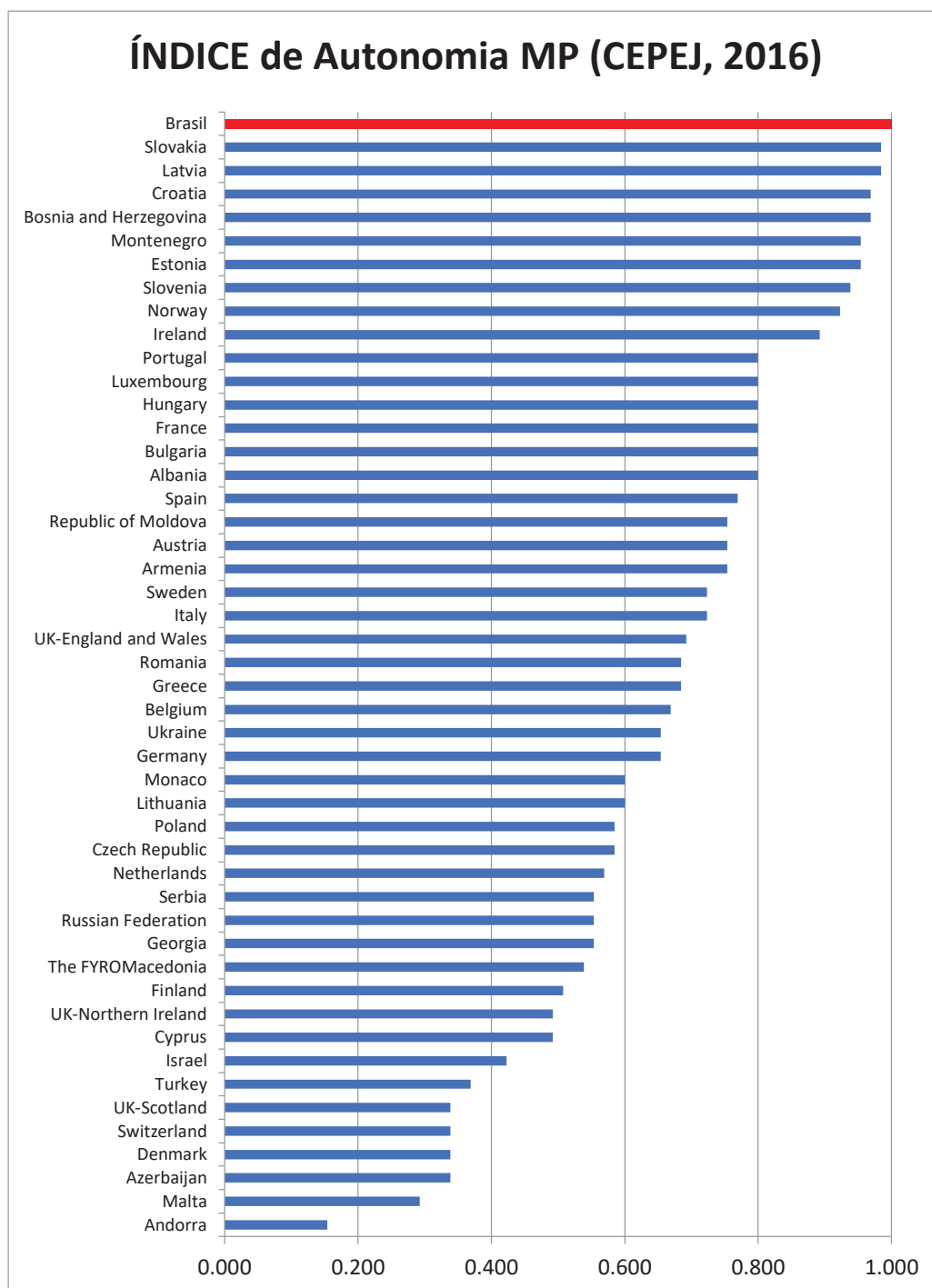
O maior tema indicado como função do MP foi apresentar o caso na corte/tribunal e depois conduzir ou supervisionar investigação policial. O CEPEJ também estudou sobre o papel dos promotores para terminar um caso ou impondo, ou negociando a penalidade ou medida sem requerer uma decisão judicial. Dos 46 países, 24 permite tal atribuição do promotor, e o estudo comenta:

Prosecutors may discontinue a case, without the need of a judicial decision in almost all States or entities, except for Andorra, Italy, Russian Federation and Spain. Only 24 States or entities allow prosecutors to end a case by imposing or negotiating a penalty or a measure without a judge's decision. (CEPEJ, 2016, p. 125)

O Brasil é um país que também possui tal atribuição no MP, e uma das formas do MP encerrar um caso é um acordo que se chama Termo de Ajuste de Conduta (TAC). Portanto, o MP do Brasil possui todas as prerrogativas citadas pelo CEPEJ, como poder conduzir ou supervisionar a investigação policial, realizar investigações, quando necessário, solicitar medidas de investigação do juiz, acusar, apresentar o caso em tribunal, propor uma sentença ao juiz, apelar, supervisionar o processo de execução, descontinuar um caso sem precisar de uma decisão de um juiz, encerrar o caso impondo ou negociando uma sanção ou medida sem requerer uma decisão judicial, outros poderes significativos, papel em casos civis e administrativos, papel em casos de insolvência e a vítima pode contestar uma decisão do promotor público. (CEPEJ, 2016, p. 124)

O resultado da mensuração dos 47 países europeus e do Brasil, no índice de Autonomia do MP estão expressos no Gráfico 8 (ver Anexo 4). Como pode ser visto, o Brasil apresenta todas as prerrogativas e garantias atribuídas ao MP. Ou seja, comparado aos países europeus, o status do MP brasileiro está situado no mais elevado grau de autonomia institucional com o mais abrangente rol de competências previstas.

Gráfico 8 – Índice de Autonomia do Ministério Público – CEPEJ (2016)



Fonte: Índice para o Brasil atribuídos pela autora com base na constituição e legislação. Dados dos países europeus adaptados dos indicadores de autonomia do CEPEJ (2016). Anexo 4.

Ressalta-se aqui que essas garantias e prerrogativas dos MPs comparados com os dados do CEPEJ não implicam a constitucionalização dessas prerrogativas. Para o CEPEJ, basta que as garantias e prerrogativas do MP de cada país seja *statutorily independent*. Isto é, esteja garantida em normas infraconstitucionais.

Como sabemos, não basta a previsão constitucional ou infraconstitucional para a autonomia de fato do MP. É necessário instrumentos que lhe garantam a liberdade e poder para atuar, assim como se analisa se há qualquer tipo de controle ou responsabilização do MP. No caso do Brasil, o MP possui instrumentos para atuar, sem ser subordinado a qualquer outro poder ou autoridade.

Na Tabela 4 podemos verificar que o agrupamento do índice de autonomia do MP (CEPEJ) ainda classificaria o Brasil entre o terço de países europeus que mais atribui garantias e prerrogativas estatutárias ao MP.

Tabela 4 – Índice de Autonomia do MP (CEPEJ)

Autonomia do MP	(n)	(%)	Países
0,0 a 0,2	1	2,1%	Andorra
0,2 a 0,4	6	12,5%	Azerbaijan, Denmark, Malta, Switzerland, Turkey, UK-Scotland
0,4 a 0,6	11	22,9%	Cyprus, Czech Republic, Finland, Georgia, Israel, Netherlands, Poland, Russian Federation, Serbia, The FYROMacedonia, UK-Northern Ireland
0,6 a 0,8	14	29,2%	Armenia, Austria, Belgium, Germany, Greece, Italy, Lithuania, Monaco, Republic of Moldova, Romania, Spain, Sweden, UK-England and Wales, Ukraine
0,8 a 1,0	16	33,3%	Albania, Bosnia and Herzegovina, Brazil , Bulgaria, Croatia, Estonia, France, Hungary, Ireland, Latvia, Luxembourg, Montenegro, Norway, Portugal, Slovakia, Slovenia
Total	48	100,0%	

Fonte: Índice para o Brasil atribuídos pela autora com base na constituição e legislação. Dados dos países europeus adaptados dos indicadores de autonomia do CEPEJ (2016). Anexo 4.

Relembrando o que vimos através do índice do *Comparative Constitutions Project* (CCP), o poder do executivo brasileiro pode ser classificado como moderado, com o terceiro maior índice, pois dos 7 critérios analisados possui 5. Por outro lado, o *Legislative Power* no Brasil o coloca entre os 6% dos países que mais atribuem poder constitucionalmente ao legislativo. Comparativamente, possui o terceiro maior índice de 190 países, havendo somente cinco países com maior constitucionalização de poderes ao legislativo. Por fim, a constitucionalização da *Judicial Independence*, no Brasil, se encontra entre os 10% mais elevados do conjunto de 190

países comparados. No poder judicial o Brasil tem o segundo maior índice, dos 6 critérios possui 5, e só há 4 países com todos os 6 critérios.

Percebe-se, pelos índices do CCP, uma leve tendência de constitucionalização de maior independência judicial estar associada à constitucionalização de maior poder do legislativo e menor poder do executivo, sendo que, no caso do Brasil, os três poderes (executivo, judiciário e legislativo) têm seus índices bem próximos. Ou seja, no Brasil, os constituintes de 1988 garantiram de forma elevada na constituição a maioria das prerrogativas consideradas pelo CCP para atribuir poder a essas instituições, com menor impulso por constitucionalizar os poderes do executivo.

E quanto ao MP? Como o MP, no Brasil, possui todas as garantias do judiciário constitucionalizadas poderíamos deduzir que pelo judiciário possuir um elevado índice de poder e independência seria lógico que da mesma forma as garantias do MP brasileiro o posicionariam, comparativamente, em um elevado grau de independência. De fato, nos indicadores de autonomia construídos a partir do CEPEJ (2016) a autonomia do MP do Brasil está dimensionada como a mais elevada, o primeiro lugar, comparada aos 47 países europeus listados pelo CEPEJ. E, o CEPEJ verifica as garantias de autonomia do MP até a legislação estatutária nos países, no caso do Brasil, a maior parte do que é considerado pela descrição está presente na constituição.

Relacionando o índice do *Comparative Constitutional Project (Legislative Power)* com o índice construído com as informações do CEPEJ (autonomia MP) podemos discutir a teoria e institucionalidade. As Constituições possuem restrições, essenciais ou incidentais. Em virtude do alto índice de autonomia do MP no Brasil, a CF 1988 o faz um ator institucional com fortes poderes, e ainda que se possa criar alternativas para restringir seus poderes, não se tem mais todas as opções como antes das Constituições anteriores e atual.

Portanto, além de consequências intencionais, a Constituição quando promulgada e também quando alterada possui consequências não intencionais, não pretendidas pelos constituintes. Como vimos, Elster comenta a razão de indivíduos quererem restringir sua própria liberdade de escolha e como alcançam esse objetivo. No caso, as decisões dos constituintes brasileiros, como autorrestrição ou com resultado incidental e não intencional, ao atribuir muitas prerrogativas de poder ao judiciário e ao MP. Ele diz que a maneira de alcançar o objetivo é “removendo certas opções do conjunto do factível, tornando-as mais onerosas ou apenas tardiamente disponíveis, e isolando-se do conhecimento da existência dessas opções”. (ELSTER,

2009, p.11). Por isto, com os resultados apurados percebemos que as alternativas para restringir o poder do MP são cada vez mais inatingíveis com o passar do tempo.

Como Elster cita, “há uma maior probabilidade de que os constituintes sejam vulneráveis às paixões impulsivas do que aqueles cujo comportamento estão tentando regulamentar”. (ELSTER, 2009, p.219) Os partidos e grupos políticos se expressam intensamente, e possuem incentivo para assegurar seus interesses.

Com tamanha autonomia atribuída ao MP, conferida pela CF/88 e a dificuldade de controlar ou alterar os poderes que lhe foram atribuídos se percebe que esta instituição acaba podendo agir de forma a atender seus interesses ou a noção que os procuradores possuem, individual e coletivamente, de “interesse público”, sem ter um limite ou freio, especialmente nos casos em que não há legislação, pois o mesmo atua de forma discricionária e arbitrária.

Assim, vimos que o MP possui instrumentos para mudar o comportamento das partes envolvidas, e se utiliza da indução para escolhas e mudanças de comportamento, deixando mais difícil outra forma. Segundo Elster, “modificar o comportamento pelo uso da força é o aspecto mais notável das instituições” (ELSTER, 1994, p. 175). De fato, a realidade notória é que as Instituições utilizam todos os seus instrumentos para chegar ao seu objetivo, que muitas vezes não possuem freios e limites, mas se trata da vontade de indivíduos e seus interesses e paixões.

O MP brasileiro de fato não possui freios, não possui um controle, uma subordinação, e têm uma autonomia, como raramente outro MP de outro país possui e assim usa seus instrumentos para induzir que as partes realizem acordos para resolver tudo em seu âmbito, sem levar ao judiciário as questões, decidindo assim o que entende como a melhor solução para a lide, ou seja, modificando o comportamento da parte que toma a decisão pelo acordo, ameaçando com as consequências de uma possível ação judicial.

Neste sentido, pela dificuldade de algum tipo de controle, ausência de *accountability*, e um *accountability* judicial fraco, o MP assume uma autonomia que o leva a “legislar” ou “juridicionar” através de contratos, ou seja, pelos instrumentos que possui, entre eles, o TAC.

Ainda que não haja legislação específica ou julgado sobre determinado tema, o MP pode realizar um acordo, que é o TAC, para resolver o conflito. O acordo é um contrato válido entre as partes, sem limite temporal e é realizado da maneira como cada procurador assim impor.

Embora o TAC seja um acordo, ou seja, a parte tenha que aceitar os termos que o MP propõe, o que ocorre é que as opções da parte são ou realizar o acordo nos exatos termos que o MP

propõe, ou correr os riscos das consequências de uma ação judicial, quando então não haverá mais a oportunidade de acordo com o MP.

Portanto, as partes que realizam o TAC com o MP, fazem este contrato sem limite temporal, nos termos que o MP propõe. Então, mesmo que não haja por exemplo uma lei que diga expressamente que sua conduta é ilícita ou que posteriormente haja um julgado, posicionamento ou nova lei, o acordo continua com sua eficácia, até que a parte requeira a anulação deste contrato (TAC).

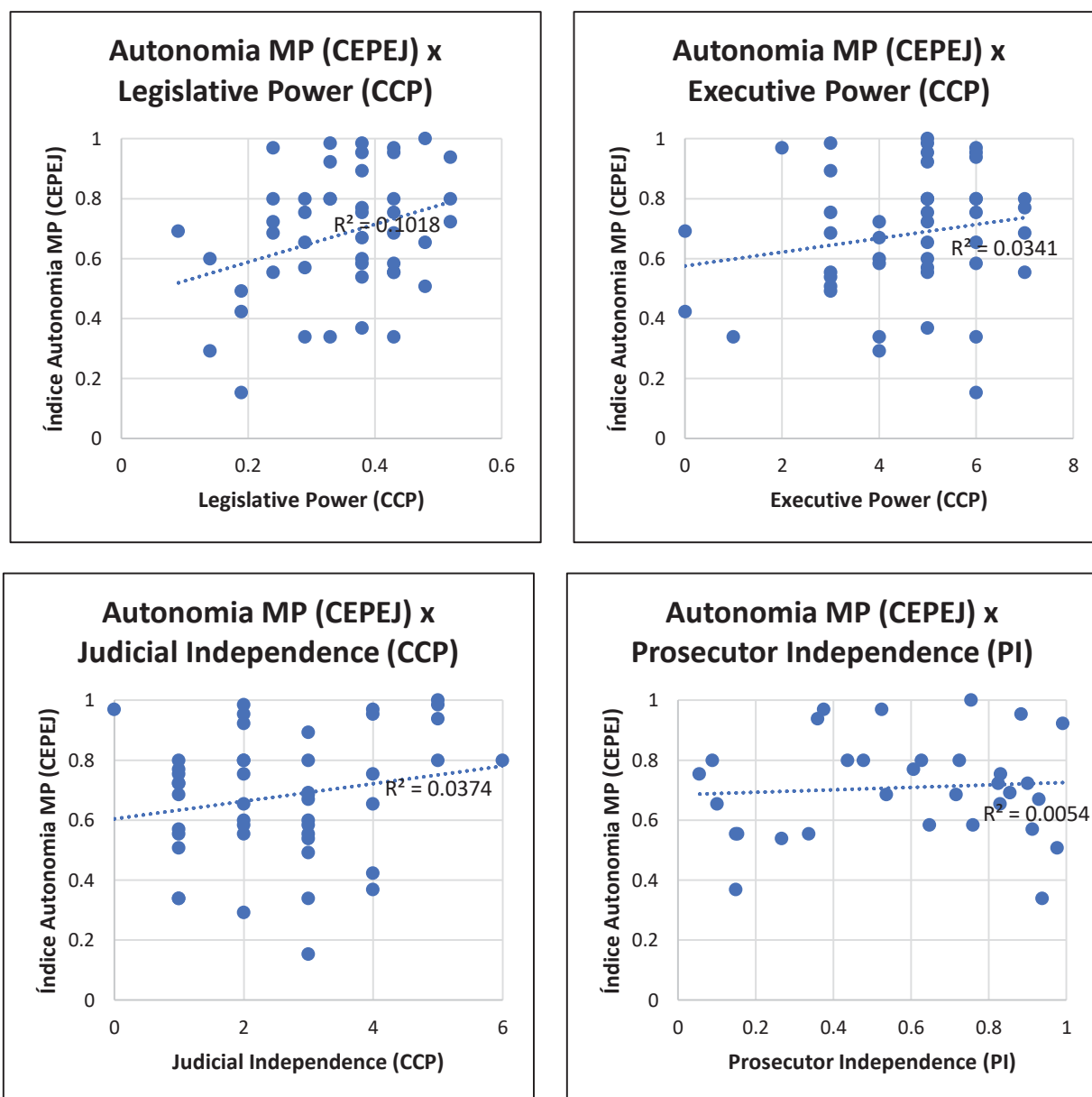
Assim, a Constituição Federal (CF) de 1988 permitiu que o MPT se convertesse em uma instituição *unaccountable* e com capacidade de alterar a legislação trabalhista e a jurisdição trabalhista, se viabilizando um *Bypass* ao Congresso e à Justiça do Trabalho através das TACs e outros mecanismos de atuação e isto se percebe claramente quando o MP julga qual a melhor solução de um conflito que a lei ainda não tenha previsão ou que o judiciário não tenha se posicionado, limitando os casos que chegarão ao judiciário, uma vez que resolve em seu âmbito, com seu entendimento, criando lei e contrato sobre os casos que resolver, intermediar, contratar.

Pelo Brasil possuir, comparativamente, um elevado índice de poder legislativo e menor de poder executivo seria esperado, a semelhança do judiciário, encontrar um elevado índice de competências/prerrogativas atribuídas ao MP. Quando associamos o índice de autonomia do MP com os índices apresentados anteriormente (CCP) pretendemos fazer mais algumas interpretações sobre a relação entre as instituições, possíveis causalidades e construir a singularidade do desenho institucional brasileiro.

No Gráfico 9 é possível perceber que a correlação mais significativa (no conjunto de 47 países europeus e Brasil) entre o índice de autonomia do MP proposto (com base no CEPEJ, 2016) e os índices de constitucionalização de poderes extraídos do CCP encontra-se na associação entre *legislative power* (CCP) e autonomia do MP. Ou seja, há uma correlação positiva e fraca, mas existente, entre uma maior constitucionalização de *legislative power* e maior institucionalização de prerrogativas ao MP na amostra analisada. Os demais índices de constitucionalização das instituições (*executive power* e *judicial Independence*, CCP) também apresentam uma correlação positiva com autonomia do MP, porém, mais fraca que a relação verificada na constitucionalização do poder legislativo.³

³ O resultado da correlação linear (Pearson) e regressão linear (R^2) entre o índice de autonomia do MP e os outros índices expostos no Gráfico 9 é o seguinte: com *legislative power* ($r = 0,3190$; $R^2 = 0,1018$); *executive power* ($r =$

Gráfico 9 – Índice de Autonomia MP (CEPEJ) X Judicial Independence, Executive/Legislative Power (CCP Índices) e Prosecutor Independence (PI, *de facto*) (GUTMAN e VOIGT, 2017)



Fonte: Índice para o Brasil atribuídos pela autora com base na constituição e legislação. Dados dos países europeus adaptados dos indicadores de autonomia do CEPEJ (2016). CCP Indices, <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>. PI: GUTMAN e VOIGT (2017, p. 12), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/169353/1/file-wp-2017-8.pdf>. WJP's data World Justice Project Rule of Law Index, <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index>. Dados Anexos 1, 2 e 4.

0,1848; $R^2 = 0,0341$); *judicial independence* ($r = 0,1933$; $R^2 = 0,0374$); *prosecutor independence* ($r = 0,0733$; $R^2 = 0,0054$).

Por outro lado, o índice de *prosecutor independence* (PI, *de facto*), desenvolvido por GUTMAN e VOIGT (2017), não possui correlação com o índice de autonomia do MP construído com base nas informações das garantias e prerrogativas institucionais compiladas pelo CEPEJ (2016). Ou seja, mensuram aspectos distintos da autonomia/independência do MP. As garantias institucionais do MP (CEPEJ) não são semelhantes ao que os experts, através de um *survey* (WJP's *data World Justice Project Rule of Law Index*), reputam ao MP maior independência (PI, *de facto*). Essa ausência de correlação entre independência *de jure* e *de facto*, mesmo com indicadores de autonomia institucional distintos dos construídos aqui a partir dos dados do CEPEJ (2016), já havia sido observado por Van Aaken; Feld e Voigt (2010). Essa mesma constatação pode ser observada no Gráfico 9 e Quadro 5.

Quadro 5 – Prosecutor Independence (PI, *de facto*) X Índice de Autonomia MP (CEPEJ)
(GUTMAN e VOIGT, 2017) (por tercils: País; PI; Autonomia MP)

		Autonomia do MP (Institucional, CEPEJ)		
		1º Tercil	2º Tercil	3º Tercil
Prosecutor Independence (PI, <i>de facto</i>)	3º Tercil	Finland; 0,977; 0,508 Denmark; 0,939; 0,338 Netherlands; 0,914; 0,569	Belgium; 0,930; 0,669 Sweden; 0,901; 0,723 United Kingdom; 0,856; 0,692 Austria; 0,831; 0,754 Germany; 0,830; 0,654 Italy; 0,826; 0,723	Norway; 0,992; 0,923 Estonia; 0,885; 0,954
	2º Tercil	Czech Republic; 0,761; 0,585 Poland; 0,648; 0,585	Greece; 0,717; 0,685 Spain; 0,608; 0,769 Romania; 0,537; 0,685	Brazil; 0,756; 1,000 Portugal; 0,726; 0,800 France; 0,628; 0,800 Croatia; 0,526; 0,969 Hungary; 0,479; 0,800 Bulgaria; 0,438; 0,800
	1º Tercil	Serbia; 0,338; 0,554 Macedonia; 0,268; 0,538 Russia; 0,155; 0,554 Georgia; 0,150; 0,554 Turkey; 0,150; 0,369	Ukraine; 0,101; 0,654 Moldova; 0,056; 0,754	Bosnia Herzegovina; 0,376; 0,969 Slovenia; 0,361; 0,938 Albania; 0,090; 0,800

Fonte: Índice para o Brasil atribuídos pela autora com base na constituição e legislação. Dados dos países europeus adaptados dos indicadores de autonomia do CEPEJ (2016). CCP Índices, <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/> . PI: GUTMAN e VOIGT (2017, p. 12), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/169353/1/ile-wp-2017-8.pdf> . WJP's data World Justice Project Rule of Law Index, <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index> . Dados Anexos 1, 2 e 4.

Claramente, a reputação atribuída pelos experts (PI, *de facto*) não reflete a autonomia institucional do MP em cada país. Conforme pode ser observado no Quadro 6, países nórdicos (Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia) gozam de grande reputação de independência do MP em suas atividades. Entretanto, dentre esses países, somente a Noruega possui um elevado grau de autonomia institucional (tercil mais elevado entre os países europeus). Suécia e Dinamarca, por outro lado, apresentam baixo grau de garantia institucional ao MP. Isso demonstra a singularidade também a peculiaridade do MP no Brasil: apesar de gozar de uma reputação mediana de independência, possui o mais alto grau de autonomia institucional, grande parte constitucionalizada, quando comparada aos países europeus.

Importante dizer que há um limite de surveys, pesquisas, sobre o grau de autonomia institucional, não é algo que se estuda, mas é de fato muito relevante, e se considerarmos apenas a independência, não teremos uma visão completa da influência da autonomia e o quanto isto afeta na prática a independência. Por isto, é que na pesquisa e fizemos a base de dados para análise.

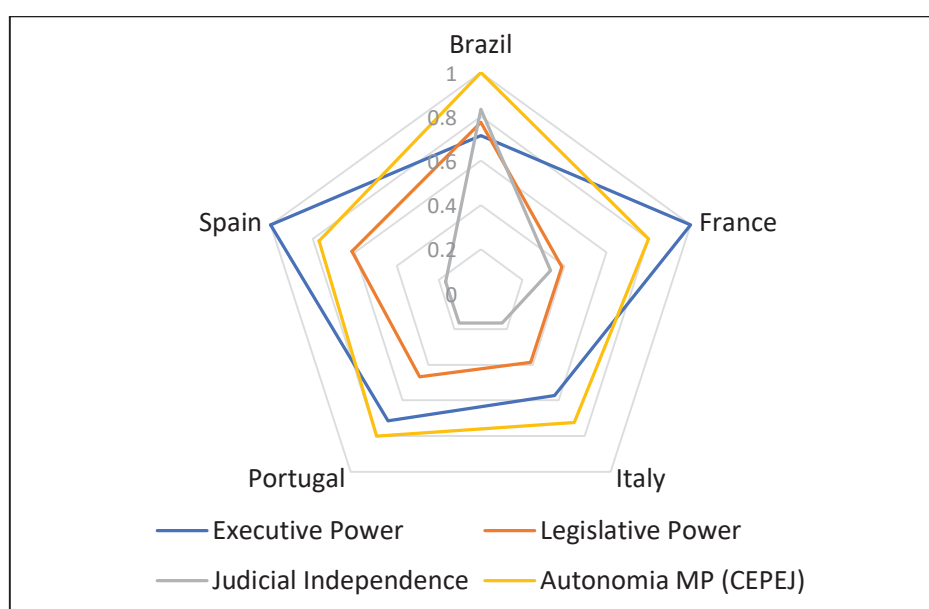
Quadro 6 –Índice de Autonomia MP (CEPEJ) X Legislative Power (CCP Índices) (por tercis: País; Autonomia MP; Legislative Power)

		Legislative Power (CCP Índices)		
		1º Tercil	2º Tercil	3º Tercil
Autonomia do MP (Institucional, CEPEJ)	3º Tercil	Bosnia Herzegovina; 0,969; 0,24 Portugal; 0,800; 0,29 France; 0,800; 0,24	Latvia; 0,985; 0,38 Slovak Republic; 0,985; 0,33 Estonia; 0,954; 0,38 Norway; 0,923; 0,33 Ireland; 0,892; 0,38 Luxembourg; 0,800; 0,33 Hungary; 0,800; 0,33	Brazil; 1,000; 0,48 Croatia; 0,969; 0,43 Montenegro; 0,954; 0,43 Slovenia; 0,938; 0,52 Bulgaria; 0,800; 0,52 Albania; 0,800; 0,43
	2º Tercil	Armenia; 0,754; 0,29 Italy; 0,723; 0,24 United Kingdom; 0,692; 0,09 Greece; 0,685; 0,24 Germany; 0,654; 0,29 Monaco; 0,600; 0,14	Spain; 0,769; 0,38 Moldova; 0,754; 0,38 Belgium; 0,669; 0,38 Lithuania; 0,600; 0,38	Austria; 0,754; 0,43 Sweden; 0,723; 0,52 Romania; 0,685; 0,43 Ukraine; 0,654; 0,48
	1º Tercil	Netherlands; 0,569; 0,29 Russia; 0,554; 0,24 Cyprus; 0,492; 0,19 Israel; 0,423; 0,19 Azerbaijan; 0,338; 0,29 Malta; 0,292; 0,14 Andorra; 0,154; 0,19	Czech Republic; 0,585; 0,38 Macedonia; 0,538; 0,38 Turkey; 0,369; 0,38	Poland; 0,585; 0,43 Serbia; 0,554; 0,43 Georgia; 0,554; 0,43 Finland; 0,508; 0,48 Denmark; 0,338; 0,43

Fonte: Dados para o Brasil definidos pela autora com base na constituição e legislação. Dados dos países europeus: (CEPEJ; 2016), <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/save-the-date-publication-of-the-cepej-2016-report-press-conference-on-6-october-in-paris>. CCP Indices, <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>. Dados Anexos 2, 3 e 4.

Por outro lado, a estratificação por tercís dos índices de autonomia do MP (CEPEJ, 2016) e *legislative power* (CCP) reforça a correlação e a probabilidade de encontrar maior grau de prerrogativas institucionais ao MP quando os países constitucionalizam mais poderes ao legislativo (ver Quadro 6). A correlação é positiva e fraca, conforme exposto anteriormente, com metade dos países europeus não se enquadrando claramente nessa tendência de atribuir graus semelhantes de poderes ao legislativo e autonomia institucional ao MP. Porém, da mesma forma, o Brasil se encontra no extremo superior de constitucionalização/institucionalização de prerrogativas ao poder legislativo e, sobretudo, ao MP.

Gráfico 10 – Judicial Independence X Executive Power X Legislative Power X Autonomia MP

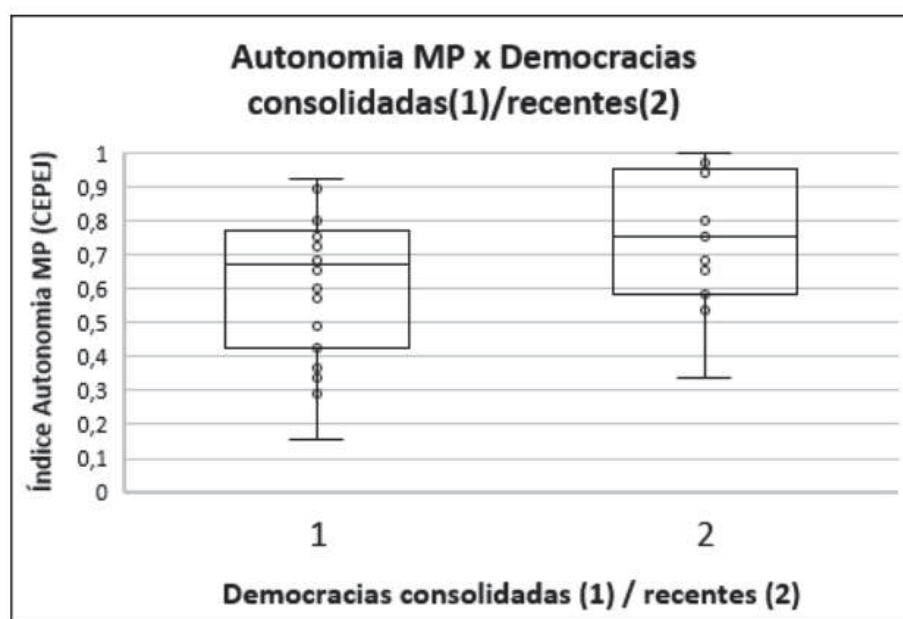


Fonte: Dados para o Brasil definidos pela autora com base na constituição e legislação. Dados dos países europeus: (CEPEJ; 2016), <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/save-the-date-publication-of-the-cepej-2016-report-press-conference-on-6-october-in-paris>. CCP Índices.

O elevado grau de constitucionalização/institucionalização de prerrogativas aos três poderes e ao MP no Brasil, comparado a alguns países descritos na revisão da literatura (Itália, Espanha, Portugal e França), pode ser observado no Gráfico 10. Dentre esses cinco países, como o Brasil, Portugal e Itália também possuem MP com garantias institucionais de autonomia mais elevadas o que os demais poderes, enquanto França e Espanha atribuem ao executivo mais prerrogativas de poderes. Aqui cabe uma ressalva sobre os indicadores, dado que os dados sobre

os poderes legislativo, executivo e judiciários contabilizados pelo CCP somente incluem prerrogativas constitucionalizadas, enquanto nosso índice de autonomia do MP incorpora todo o conjunto da legislação estatutária. Porém, como já salientado, dado que quase todas as prerrogativas do MP no Brasil são constitucionalizadas, isso reforça a singularidade da autonomia institucional de *poder* no Brasil.

Gráfico 11 – Índice de Autonomia MP (CEPEJ) - Democracias Consolidadas e Recentes



Fonte: Dados para o Brasil definidos pela autora com base na constituição e legislação. Dados dos países europeus: (CEPEJ; 2016), <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/save-the-date-publication-of-the-cepej-2016-report-press-conference-on-6-october-in-paris> . Dados Anexos 4.

Quadro 7 – Índice de Autonomia MP (CEPEJ) - Democracias Consolidadas e Recentes

		Democracias Consolidadas	Democracias Recentes
Autonomia do MP (Institucional, CEPEJ)	2º Metade	<p>MÉDIA; 0,788</p> <p>Norway; 0,923 Ireland; 0,892 Luxembourg; 0,800 Portugal; 0,800 France; 0,800 Spain; 0,769 Austria; 0,754 Sweden; 0,723 Italy; 0,723 United Kingdom; 0,692</p>	<p>MÉDIA; 0,897</p> <p>Brazil; 1,000</p> <p>Latvia; 0,985 Slovak Republic; 0,985 Croatia; 0,969 Bosnia and Herzegovina; 0,969 Montenegro; 0,954 Estonia; 0,954 Slovenia; 0,938 Bulgaria; 0,800 Albania; 0,800 Hungary; 0,800 Moldova; 0,754 Armenia; 0,754</p>
	1º Metade	<p>MÉDIA; 0,469</p> <p>Greece; 0,685 Belgium; 0,669 Germany; 0,654 Monaco; 0,600 Netherlands; 0,569 Finland; 0,508 Cyprus; 0,492 Israel; 0,423 Turkey; 0,369 Denmark; 0,338 Switzerland; 0,338 Malta; 0,292 Andorra; 0,154</p>	<p>MÉDIA; 0,565</p> <p>Romania; 0,685 Ukraine; 0,654 Lithuania; 0,600 Poland; 0,585 Czech Republic; 0,585 Georgia; 0,554 Serbia; 0,554 Russia; 0,554 Macedonia; 0,538 Azerbaijan; 0,338</p>

Fonte: Dados para o Brasil definidos pela autora com base na constituição e legislação. Dados dos países europeus: (CEPEJ; 2016), <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/save-the-date-publication-of-the-cepej-2016-report-press-conference-on-6-october-in-paris> . Dados Anexos 4.

Por outro lado, se considerarmos democracias consolidadas (1; anteriores a década de 80) e recentes (2; posteriores a década de 80, Brasil e países resultantes da queda do muro), é possível ver que há maior probabilidade de encontrar mais prerrogativas de autonomia institucional atribuída ao MP em “democracias” recentes. Isto pode significar que constituições pós anos 80 e saídas de regimes autoritários tendem a reforçar as competências do MP (Ver Gráfico 11 e Quadro 7). No Quadro 7 é possível ver descritivamente a dispersão apresentada no Gráfico 11. Mesmo

havendo muitas democracias recentes com menor grau de institucionalização de autonomia do MP, as médias de autonomia são superiores às democracias consolidadas do mesmo estrato.

Esta conclusão é muito importante para o caso do Brasil, pois confirma os poderes atribuídos ao MP na CF/88, que garantiu autonomia e independência, e mais do que isto, lhe conferiu instrumentos para que sua atuação fosse plena. A maior quantidade de prerrogativas do MP parece ser um produto que se acentua no período posterior aos anos 90 e estão mais fortemente associadas a transição de regimes autoritários nesse período, confirmando a Constituição brasileira de 1988 que também trouxe maior constitucionalização para dar mais garantias a autonomia do MP.

Outro estudo interessante e que contribui para esta tese é o de Carvalho e Leitão (2019, p.105) que estudam as variáveis externas e internas de independência, sendo as externas: (o MP é mencionado na CF?; duração do mandato; renovabilidade; nomeação do chefe do MP; remoção do chefe do MP; ordens externas, monopólio de acusação; as decisões são sujeitas a revisão judicial?), e internas: (qualificações formais de requerimentos para se tornar um promotor; regras gerais para alocar casos; promoção; remoção de promotores de níveis inferiores; transferência; ordens internas; poder para substituir um promotor tratando de casos específicos; nível de discricção).

Os resultados encontrados foram o Brasil no topo esquerdo como o primeiro grupo do maior índice de independência interna:

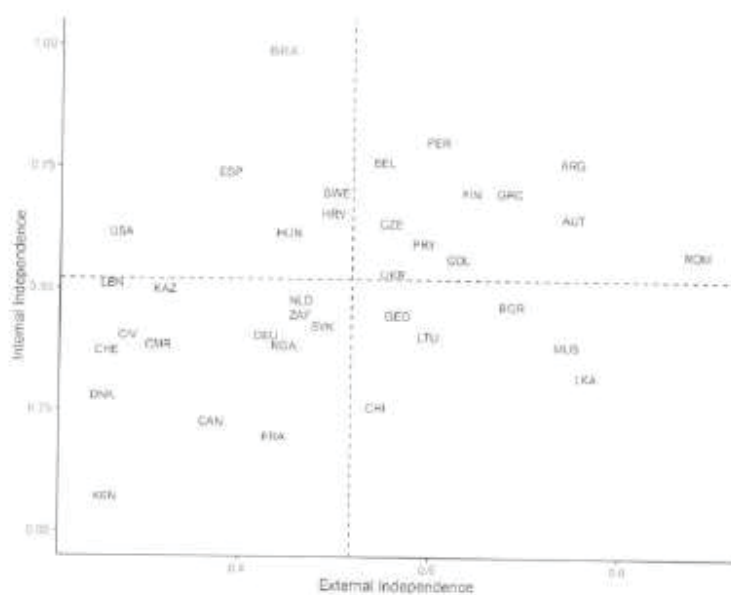


Figure 3.3. Internal and external independence

Gráfico 12 - Internal and external independence. Fonte: (Carvalho e Leitão (2019, p.105).

Os autores (Carvalho; Leitão, 2019, p. 108) comentam que o resultado do menor índice quanto a independência externa diz respeito a fraqueza de regras quanto a seleção e remoção do procurador geral, ou seja, regras formais de garantias externas, e isto por si só mostra que precisamos de melhores índices quanto a diferenciação de independência interna e externa, mas continua demonstrando o diferencial que é o Brasil em sua independência interna.

Síntese Conclusiva:

Diversos estudos e resultados nos ajudaram a entender a autonomia do MP comparativamente com outros países.

O estudo da Ludmila Ribeiro (2017) em que cada promotor escolheu dentre 24 itens as áreas prioritárias do MP no Brasil por si só já demonstra a autonomia para escolher o mais relevante, priorizar e concluir a possibilidade de diferentes opiniões quanto à prioridade, ou seja, cada promotor pode em seu papel decidir a quem oferecer queixa, abrir inquérito, realizar acordo, sugerir sentença, escolher quais casos terão prioridade, etc.

Outro ponto que analisamos foi que o MP do Brasil possui instrumentos para atuar com autonomia plena, tais como a ação civil pública, ações penais públicas, inquéritos, termo de ajuste de conduta, etc.

O Ministério Público possui independência funcional conforme previsão na CF/88 (art. 127, § 1º), e também autonomia funcional e administrativa (art. 127, § 2º).

Apenas a partir da Constituição de 1988 foi concedida a instituição a autonomia funcional, que permite tomar decisões sem os órgãos ou Poderes do Estado. Não há controle de qualquer outro poder.

O membro do MP no Brasil não está sujeito a mudança caso o governo mude. Não é um cargo de confiança, o que o diferencia de alguns países.

Quando comparamos a exoneração e disciplina dos MPs em diversos países o Brasil tem uma garantia muito forte, pois apenas pode ocorrer por sentença transitada em julgado, cabendo todos os recursos judiciais. Não é uma simples audiência como em alguns casos, ou pelo governo, ou Ministro de Justiça. É, portanto, algo difícil de ocorrer e não irá acontecer de forma fácil por uma influência política, por exemplo.

O MP também não está ligado ao poder executivo, legislativo, judiciário ou controlado pelo Ministro da Justiça, como em vários países. A autoridade máxima no Brasil é o próprio Procurador Geral da República, que possui mandato inferior ao próprio membro do MP.

O ingresso do membro do MP é mediante concurso, o que evita uma indicação por interesse ou decisão política que o coloque em fragilidade de sua autonomia. Pelo contrário, atua com poderes amplos e possui diversas autonomias para garantir que isto aconteça, tais como autonomia funcional e administrativa, unidade, indivisibilidade, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimento. Tarefa privativa da ação penal pública e controle externo da atividade policial. Iniciativa do processo legislativo e proposta orçamentária.

Ademais, analisando os critérios estudados por Melton e Ginsburg (2014) percebe-se que o Brasil possui a declaração expressa de independência judicial, tem a posse judicial, que significa que tenha estabilidade até o final de sua carreira, prazo maior do que aqueles que o nomeiam; seu procedimento de seleção é suficientemente isolado das pressões políticas, tal qual seu procedimento de remoção é forte para que não esteja sob ameaça de remoção; possui as garantias constitucionais limitadas para remoção dos membros do MP e isolamento salarial, pois lhe é conferido a garantia da irredutibilidade salarial, para que não sejam punidos com eventuais reduções salariais.

Ademais, há uma tendência em resolver os conflitos dentro do âmbito do próprio MP, o que revela a autonomia de diversos MPs do mundo, incluindo o Brasil. Sadek (2000, p.16) cita,

“uma estimativa é que 90% de todos os problemas são resolvidos sem a necessidade de envolver o judiciário”, e ainda que dependesse do judiciário a resposta poderia acontecer tarde demais devido à demora judicial para processar um caso. Ou seja, o poder judiciário não é um mecanismo de incentivo para influenciar os promotores politicamente falando no Brasil. E ainda, das ações que chegam ao judiciário 90% são propostas pelo MP.

Até mesmo a estrutura física do MP é em local distinto de qualquer outro órgão, evitando interferências.

Pelos dados do CCP vimos que os três poderes são muito fortes, executivo possui 5 dos 7 critérios analisados. O legislativo ainda mais forte novamente está no terceiro índice, e de 190 países há apenas 5 com índices acima do Brasil. O poder judiciário possui 5 dos 6 critérios. Segundo maior índice, com apenas 4 países à frente. Lembrando que o MP possui todas as garantias do judiciário.

Verificamos que ainda que com uma associação pequena, quanto mais poder legislativo acompanha maior independência judicial e maior poder executivo menor independência judicial.

No Brasil os três poderes são muito próximos, mais equilibrados, o que não ocorre com os demais países. Indiretamente pelo índice CCP percebemos uma elevada autonomia institucional do MP brasileiro.

Através dos dados do CEPEJ pudemos identificar que o Brasil possui todos os indicadores de autonomia, como a independência do Ministério da Justiça ou outra autoridade central, poder para processar ou não, compromisso até a aposentadoria, poder para encerrar o caso impondo ou negociando uma sanção ou medida sem exigir uma decisão judicial, poder para conduzir ou supervisionar investigação policial, papel de conduzir investigações, solicitar medidas de investigação do juiz, papel para acusar, apresentar o caso em tribunal, propor sentença ao juiz, apelar, supervisionar processo de execução, finalizar um caso em precisar de uma decisão de um juiz, papel em processos civis e administrativos, poder para atuar em casos de insolvência, etc.

Dos 47 países analisados o Brasil teve o resultado de primeiro lugar no índice de autonomia do MP.

Comparando os dados CCP e CEPEJ temos que pelo Brasil possuir as mesmas garantias do judiciário, o CCP coloca o Brasil no segundo maior índice, e a autonomia do MP como o primeiro.

Vimos ainda que há maior autonomia em democracias recentes, que tendem a atribuir ao MP maiores garantias.

Comparando a autonomia do MP, *judicial Independence*, *executive power e legislative power* vimos que o Brasil é o único com autonomia do MP plena. E que o maior índice é o de autonomia do MP.

Desta forma, resta evidente o quanto o MP brasileiro é diferenciado, pois além de possuir maior autonomia do que os demais poderes, ainda comparativamente a outros países é o de maior índice de autonomia.

4 O MINISTÉRIO PÚBLICO, ACCOUNTABILITY E SUA CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL NA CF 88

4.1 PODERES DO MP ANTES E PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CF/88)

O Ministério Público foi ganhando espaço e poder ao longo dos anos, até lhe ser atribuídas autonomia e independência, o que adveio na Constituição de 1988, em síntese com a suma das seguintes reformas (ver Tabela 5).

Tabela 5 - Poderes atribuídos ao MP por período

Ano/Período	Legislação	Mudança	Referência em Constituições e outros detalhes
República	Decreto 848 de 11/09/1890	Criou-se um capítulo sobre a estrutura e atribuições do MP no âmbito federal, como a indicação do procurador-geral pelo Presidente da República e a função de cumprir as ordens do Governo e promover o bem dos direitos e interesses da União.	A Constituição de 1891 não faz referência ao MP, apenas sobre a escolha do Procurador-Geral da República e sua iniciativa na revisão criminal.
1917, 1939 e 1973, 1940 e 1941	Código Civil de 1917, Processo Civil de 1939 e de 1973, Código Penal de 1940 e Processo Penal de 1941	Atribuíram funções à instituição do MP	A Constituição de 1934 faz referência ao MP no capítulo “Dos órgãos de cooperação”. Insitucionaliza o MP e prevê lei federal sobre a organização do MP da União. A Constituição de 1937 não faz referência expressa ao MP. Diz sobre o Procurador-Geral da República e o quinto constitucional. A Constituição de 1946 faz referência expressa em título próprio (art. 125 e 128), sem vinculação aos poderes.
1951	Lei Federal 1341	Criou o MP da União, que ramificava em MP Federal, Militar, Eleitoral e do Trabalho	MPU pertencia ao Poder Executivo. Constituição de 1967 faz referência expressa no capítulo destinado ao Poder Judiciário.

Ano/Período	Legislação	Mudança	Referência em Constituições e outros detalhes
			Emenda constitucional de 1969 faz referência expressa no capítulo destinado ao Poder Executivo.
1981	Lei Complementar 40	Dispôs sobre o estatuto do MP, instituindo garantias, atribuições e vedações aos membros do órgão	
1985	Lei 7.347 de Ação Civil Pública	Ampliou a área de atuação, atribuindo defesa (tutela) dos interesses difusos e coletivos.	Antes deste período o MP atuava na área criminal, na área cível tinha apenas uma atuação interveniente, como fiscal da lei em ações individuais.
1988	Constituição	MP ganhou autonomia e independência administrativa, financeira e orçamentária	Constituição de 1988: faz referência expressa ao MP no capítulo "Das funções essenciais à Justiça". Define as funções institucionais, as garantias e as vedações de seus membros. Foi na área cível que o MP adquiriu novas funções, destacando a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico e paisagístico; pessoa portadora de deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias ético-sociais). Isso deu evidência à instituição, tornando-a uma espécie de Ouvidoria da sociedade brasileira. ⁴

Carvalho e Leitão (2010) abordam o novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política, comentando que embora o mesmo tenha adquirido diversas prerrogativas antes da CF88, como exemplo do Código Civil de 1973, que determinava a atuação do MP nas causas de interesse público, já demonstrando o afastamento do Poder Executivo, ou a Lei n. 6938/81, que incluiu novos instrumentos processuais, dando legitimidade

⁴ Tabela de autoria da autora, com base nas informações obtidas por UNIÃO (2017).

da ação de responsabilidade civil e criminal por danos ao meio ambiente, apenas com a CF/88 passa a utilizar os mecanismos adquiridos ao longo do tempo e história de forma autônoma e como órgão independente e isto faz toda a diferença. Ademais, o MP passou a fiscalizar o cumprimento de leis e os próprios políticos, sendo um representante da sociedade, sendo-lhe garantido um papel relevante e autônomo politicamente no âmbito nacional. (CARVALHO e LEITÃO, 2010)

Arantes (2002), assim como Carvalho e Leitão também entendem que antes da eleição para o Congresso Constituinte de 1986 os principais elementos no novo MP já haviam sido dados, tais como fiscal da constitucionalidade das leis e atos normativos dos poderes políticos, que se deu desde o início do regime militar, ser guardião do interesse público, o que foi ampliado em 1973, defesa dos interesses difusos e coletivos, etc. Mas o autor destaca que além de manter as vantagens que lhe foram atribuídas durante o regime autoritário, faltava-lhe a independência frente aos demais poderes, o que pós 1988 lhe foi garantido, fato este que na prática pela vinculação ao Executivo dificultava defender os interesses indisponíveis da sociedade.

Ou seja, o MP antes de 1988 já possuía a regulamentação de seus poderes, o que chamamos de *de jure*, mas para que atuasse *de fato* precisava da independência e autonomia, que por fim lhe foi concedida com a Constituição de 1988, sendo suficiente para que consiga exercer suas prerrogativas.

Dois exemplos são relevantes quanto a como antes e após a CF/1988 a independência do MP se mostra muito diferente. Carvalho e Leitão (2019, p.7) citam que antes o presidente decidia para ser procurador geral qualquer pessoa com notório conhecimento legal, ainda que de fora dos membros do MP, mas após a CF/88 o presidente deve escolher o nome entre os membros já existentes do MP, o que aumenta a autonomia da instituição. E a segunda situação é sobre a duração do mandato, pois antes de 1988 o procurador geral poderia ser demitido a qualquer tempo pelo presidente, ou seja, era muito menos independente que após 1988.

Para a defesa de interesses mais amplos, o MP precisava de garantias institucionais, tais como as do judiciário, como a vitaliciedade, inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos, e para ser livre das pressões políticas entendeu-se que o MP precisaria de independência funcional do membro do MP, o que dá ao membro subordinação funcional apenas à lei e à própria consciência. (ARANTES, 2002, p.108) A Constituição de 1988 concedeu todas as garantias que o MP precisava para atuar sem medo de repressões, retaliações ou subordinação a qualquer outro órgão.

Assim, a independência do MP foi alcançada após 1988, o que gerou consequências positivas sobre a defesa que lhe compete, e chamaríamos de negativa ou sem controle o fato de que por tentar evitar o judiciário o MP tem uma super atuação em sede pré-processual ou administrativa quando exerce poder coercitivo para o uso de seu instrumento de Termo de Ajuste de Conduta (TAC), o que ocorre por não estar submetido a qualquer mecanismo de controle. O inquérito civil também de uso exclusivo da instituição possibilita ainda ao MP substituir-se a polícia na apuração de denúncias. Ou seja, o MP se transformou com a descentralização um agente capaz de transferir os conflitos políticos para o âmbito judicial, sendo que até chegar ao judiciário, os únicos limites são a lei e a consciência.

Sabemos que a neutralidade em política é muito difícil, e a politização da justiça não é algo desejável, mas com a independência funcional do MP, autonomia e ausência de controle mais difícil se torna para evitar tais interferências e arbitrariedades, que inevitavelmente surgem.

No Quadro 8 descrevemos alguns fatores históricos que moldaram as seleções para as atuais atribuições, competências e poderes do MP.

QUADRO 8 - CONDIÇÕES ANTECEDENTES

O Código Civil de **1917** ampliou as atribuições do MP, e como exemplo tem-se a curadoria de fundações (art. 26), legitimidade para propor ação de nulidade de casamento (art. 208, § único, II), defesa dos interesses de menores (art. 394, caput), legitimidade para propor ação de interdição (art. 447, III) e a de promover a nomeação de curador de ausente (art. 463), etc.

A CF **1934** em seu art. 95, §3º dispôs a garantia quanto a não remoção do membro: “*Art. 95 §3º Os membros do Ministério Público criados por lei federal e que sirvam nos juízos comuns serão nomeados mediante concurso e só perderão os cargos, nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa*”

A Constituição Federal de **1937** previa o procurador-geral da República como chefe do MP Federal e instituía o “Quinto” constitucional, em que um quinto dos membros dos tribunais deveria ser composto por profissionais oriundos do Ministério Público e Advocacia.

O Código de Processo Civil de **1939** estabeleceu a obrigatoriedade da intervenção do MP em diversas situações. O promotor de justiça passa a atuar como fiscal da lei (custos legis) apresentando seu parecer após a manifestação das partes.

O Código de Processo Penal de **1941** consolidou a posição do MP como titular da ação penal e deu-lhe poder de requisição de instauração de inquérito policial e outras diligências no procedimento inquisitorial.

A Constituição Federal de **1946** tratou do MP em título especial, sem vinculação a qualquer dos outros poderes da República, instituiu os Ministérios Públicos Federal e Estadual, garantindo-lhes a estabilidade na função, o concurso de provas e títulos, a promoção e a remoção somente por representação motivada da Procuradoria Geral, (art.127 e 128) e definiu sua estrutura e atribuições.

A CF de **1967** subordinou o MP ao Poder Judiciário, abolindo os “concursos internos” que davam margem a influências políticas. No artigo 96 da CF/69, caput outorgou aos Estados Membros a possibilidade de organização própria administrativa do órgão ministerial.
Art. 96. O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual.

O Código de Processo Civil de **1973** disciplinou a intervenção do MP, conferindo-lhe papel de órgão interveniente:
Artigo 82 – Compete ao Ministério Público intervir: I – Nas causas em que há interesses de incapazes; II – Nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposição de última vontade; III – em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte. Ainda, a Lei de Mandado de Segurança (Lei nº 1.533 de 31/12/51, artigo 10), a Lei de Falências (Decreto-Lei nº 661/45 de 21/06/45, artigo 210), Lei de Ações Populares (de 29/06/65), Lei de Alimentos (Lei nº 5.478/68 de 25/10/68, artigo 9), Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73, de 31/12/73, artigos 57, 67, §1º, 76, § 30, 109, 200, 213, § 3º), Lei de Acidentes do Trabalho (Lei nº 5.638/70 e posteriormente leis nº 6.367/76 e nº 8.213/91) etc., preveem a intervenção do Ministério Público, de maneira expressa ou por interpretação (como no caso de acidentes do trabalho), basicamente como fiscal da lei.

A Emenda nº 7 de 1977 alterou o artigo 96 da Constituição de 1969 e autorizou os MPs a se organizarem em carreira por leis estaduais. Então foi promulgada a Lei Complementar nº40 de 14/12/1981 que definiu o MP como “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, e responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis”, dando-lhe garantias e atribuições.
A Lei nº 6.938/81 legitimou o MP para a proposição de ação de responsabilidade civil e criminal. A Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985, conhecida como Lei de Ação Civil Pública, conferiu legitimidade ao MP para a propositura de ações civis públicas em defesa dos interesses difusos e coletivos, como aqueles relacionados à defesa do meio ambiente, patrimônio histórico e paisagístico, consumidor, deficiente, direitos constitucionais do cidadão etc. MP passou a atuar na área cível. Conferiu-se ao Ministério Público o poder de instaurar e presidir inquéritos civis sempre que houvesse informação sobre a ocorrência de dano a interesse ambiental, paisagístico, do consumidor etc.

Fonte: Dados definidos pela autora com base em <https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/2213-ministerio-publico-brasileiro-um-breve-analise-da-sua-evolucao-nas-constituicoes-brasileiras.html> e <http://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf>

4.2 ATUAÇÃO DO MPT PÓS 1988 E OS MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY

O MPT é uma instituição que teve um marco muito significativo de ampliação de seus poderes com a promulgação da Constituição brasileira de 1988, que foi determinante para sua autonomia e, por decorrência, ampliação do seu poder regulatório e decisório.

Antes de 1988 muitos avanços já haviam ocorrido quanto ao MP, desde lhe ser reconhecido como fiscal da constitucionalidade das leis e atos normativos, ser o guardião do interesse público (1973), ser essencial à prestação jurisdicional desde 1981, e também agente principal da defesa dos interesses difusos e coletivos pela Lei da ação civil Pública de 1985. (ARANTES, 2002, p. 76) Porém, foi apenas a partir da Constituição de 1988 que foi concedida a instituição a autonomia funcional, que permite tomar decisões sem os órgãos ou Poderes do Estado, a exemplo da ação civil pública, que não mais depende do Executivo, ou seja, não depende do governo e é independente em relação aos políticos, passando também a ser ampliado tal instrumento para todos os interesses difusos e coletivos, o que revela um alto grau de autonomia do MP pós 1988. (CARVALHO e LEITÃO, 2011)

A respeito do Ministério Público brasileiro, este é bastante peculiar e se diferencia dos demais Ministérios Públicos em outros países. Neste sentido, Sadek (2009) corrobora dizendo em síntese que o Ministério Público no Brasil, diferentemente dos demais ao redor do mundo apresenta um perfil institucional, especialmente por sua localização institucional e seu rol de atribuições:

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 (grifos nossos). (SADEK, 2009, p. 130).

Sadek relata que o Ministério Público do Brasil comparado ao dos demais países da América Latina, em muito se distingue, e ela cita o exemplo da Costa Rica, Colômbia e Paraguai,

em que o MP é dependente do Judiciário ou da Corte Suprema de Justiça, ou o caso do MP do México, República Dominicana e no Uruguai, que são ligados ao Poder Executivo. (SADEK, 2009, p. 131)

Em sua obra “O Sistema de Justiça” Sadek (2010) ressalta o exemplo do Ministério Público controlado politicamente, quando o MP é controlado pelo Ministro da Justiça, como é o caso do MP inglês, francês, alemão, canadense, espanhol, Federal norte-americano, e ainda italiano e brasileiro antes das Constituições democráticas. Neste modelo, o MP sofre o *accountability* horizontal e de forma indireta o *accountability* vertical, na medida em que sofrem influência indireta dos eleitores que escolhem o Governo. (SADEK, 2010, p.59)

A formatação do Ministério Público brasileiro é única no mundo, de modo que não existe em outros países um *parquet* unicamente dedicado à esfera trabalhista. A despeito disso, algumas procuradorias-gerais possuem subdivisões voltadas à defesa dos direitos humanos ou especificamente dos direitos laborais. Dois exemplos são a *Fiscalia especialista de siniestralidad laboral* do Ministério Público da Espanha (*Ministerio Fiscal*) e a *Subprocuraduría de Derechos Humanos* da Procuradoria-Geral do México (*Procuraduría General de la República*).

Não há dúvida, portanto, que o MP do Brasil é diferenciado, mas será que a estrutura e características constitucionais geram a dificuldade de *accountability* do órgão? Para entender o conceito de *accountability* cita-se o exemplificado por Tomio e Robl Filho:

Em uma definição preliminar, *accountability* significa a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades. Na *accountability* vertical típica (eleitoral), por meio da eleição, os cidadãos sancionam os agentes estatais em virtude da avaliação de seus atos e pelos resultados promovidos por representantes e autoridades eleitas. Em uma variação desse tipo de *accountability* vertical (social), as organizações da sociedade e a imprensa sancionam (por meio de denúncias e exposição pública) agentes estatais eleitos ou não eleitos. Por sua vez, *accountability* horizontal (institucional) ocorre quando agentes estatais (individuais ou coletivos) podem requerer informações e justificações de outros agentes estatais, além de poder sancioná-los. (TOMIO e ROBL FILHO, 2013, p.30)

Entendendo melhor o exposto serve também os conceitos de O'Donnell, que conceitua o *accountability* horizontal como sendo “uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, de maneiras ‘impróprias’ de o do cargo em questão cumprir suas responsabilidades”, e quanto ao *accountability*

vertical ele diz ser “aquele realizado pela própria sociedade através do voto, por exemplo”. (O’DONNELL, 1991, p.32)

Assim, a pergunta que se faz de pronto é se o MP está sujeito a algum órgão/instituição em que deva satisfação ou esclarecimento? E a resposta após a CF/88 é que não, não há um órgão acima que o sujeite. Na realidade a única forma de punição é através de um processo judicial transitado em julgado.

Continuando a compreensão do termo *accountability* Tomio e Robl Filho (2013) explicam que duas categorias devem ser consideradas, a do mandante e a do agente (agente ou mandatário), e de um lado tem-se a necessidade de dar resposta (*answerability*) e de outro a coação (*enforcement*), sendo que no arranjo institucional a grande questão é como construir um modelo que estimule os agentes a um comportamento mais benéfico à coletividade, que se atente ao que o Estado deve fazer e impeça o que não deve.

Carvalho e Leitão (2019, p.84) conceituam independência como: “In general, independence is understood as the ability to make decisions without interference from other actors”. Ou seja, *accountability* tem total relação com a independência do MP.

O MP não possui a obrigação de dar uma resposta ou satisfação e mais, não possui um superior para lhe coagir ou punir que demonstre sua alta *accountability*. Entenderemos, portanto, como *unaccountable* para todos os fins desta tese a ausência de obrigação de informação e justificativa de ações, bem como a dificuldade de qualquer tipo de punição pelas escolhas e ações cometidas.

Assim, para uma forte relação de *accountability*, Tomio e Robl Filho sugerem que o agente *accountable*:

(i) possui o dever de apresentar informações sobre as suas ações ao mandante e a outros agentes com competência para exigir a informação do agente *accountable*; (ii) este é obrigado a justificar suas atitudes e ações e (iii) pode ser sancionado ou premiado pelo mandante e pelos agentes com competência para tanto. O aspecto da coação é importante para estabelecer uma relação de *accountability* forte ou plena. Não basta os agentes apresentarem e justificarem suas ações, devem também poder ser sancionados por não concretizar os interesses do mandante e por descumprir normas legais e constitucionais. A ausência da sanção constrói uma forma fraca de *accountability*. (TOMIO e ROBL FILHO, 2013, p.31)

Existem diversas formas de controle político. Nos Estados Unidos, por exemplo, os promotores federais (*United States District Attorneys*) são indicados pelo Poder Executivo para

mandatos de quatro anos e confirmados pelo Senado Federal. Logo, mudando o Governo, pode-se esperar pela mudança no quadro do MP federal norte americano, sendo, portanto, um cargo de confiança passível de demissão. Na França, mesmo o promotor com liberdade de atuação, no processo pode ser prejudicado, caso não siga as instruções da hierarquia, afinal, o Conselho Superior da Magistratura, controlado pelo Ministro da Justiça é o responsável pelas promoções. Até mesmo o caso espanhol pode ser citado, pois o Promotor Geral é o único indicado pelo Governo, e por isto o controle do MP também acontece através do Governo. (SADEK, 2010, p.59-60)

No Brasil, entretanto, o MP é independente do governo, do Ministro da Justiça e de qualquer outro órgão, não havendo este controle político que ocorre em diversos países. Carvalho e Leitão (2010) comentam que o MP possui independência funcional, mas não uma hierarquia funcional. Ou seja, existe uma estrutura monocrática:

... na qual um Procurador-Geral não pode intimar um promotor a agir de um certo modo, assim como não pode trocar um membro do Ministério Público no meio de um caso, por exemplo. Além disso, um integrante da instituição pode ser promovido apenas pelo tempo de serviço fazendo com que aquilo que poderia ser motivação para um “alinhamento” ao chefe da organização seja limitado por restrições às preferências do Procurador-Geral. (CARVALHO e LEITÃO, 2010, p. 403)

Será que após as prerrogativas atribuídas pela Constituição de 1988 o MP é controlado pelos mecanismos de *accountability*? Existe um real controle da instituição? Poderíamos falar do controle do próprio Judiciário, pois o MP propõe a ação, mas apenas os juízes a julgam, mas isto se mostra insuficiente, vez que no caso do MPT o Procurador possui liberdade para se pronunciar, se posicionar sobre determinado assunto, não ficando, portanto, restrito pelo Poder Judiciário, pois tem grande poder de influência perante a sociedade. Da mesma forma, o Procurador Geral possui poucos mecanismos para controle da instituição. Ainda o MP não pode ser cerceado ou controlado, como é o caso da França em relação as promoções, uma vez que no Brasil apenas ocorrerá pelo merecimento e antiguidade, independente do Governo. Toda esta fragilidade ou ausência de controle, por ser uma instituição independente, somado ao privilégio da ação penal, o fato de poder provocar o Poder Judiciário pela ação civil pública, e a instituição fiscalizar os atos impróprios de outros Poderes, em especial o Executivo fazem com que a pergunta principal seja: quem controla os controladores?

Neste sentido de necessidade de controle quando há o aumento de prerrogativa, competências e funções, vale citar o que Garoupa e Ginsburg comentam:

While adequate institutions might enhance judicial independence and minimize the problems of a politicized judiciary, increasing the powers and independence enjoyed by judges risks creating the opposite problem of over judicializing public policy. It is our view that the periodic reforms of judicial appointments and management that we observe within and across countries reflect a dialectic tension between the need to de-politicize the judiciary and the trend toward judicializing politics. Independence is needed to provide the benefits of judicial decision-making; once given independence, judges are useful for resolving a wider range of more important disputes; but as more and more tasks are given to the judiciary, there is pressure for greater accountability because the judiciary takes over more functions from democratic processes. (GAROUPA; GINSBURG, 2009, p.17-18)

Outro modelo seria o MP não controlado politicamente, que são aqueles que não são controlados pelo Governo, ou passaram para o controle do Judiciário, como é o caso italiano, ou se tornaram independentes de todos os Poderes de Estado, como o Brasil.

Outro ponto de relevância destacado por Sadek diz respeito a independência de cada promotor ante o próprio MP. Ela fala de promotores por estar se referindo especificamente da ação penal, mas que segue a mesma regra para as ações civis. Ela relata que “O princípio do “promotor natural”, a efetividade no cargo após dois anos de serviço, a garantia de ampla defesa perante o Colégio de Procuradores e ao Poder Judiciário etc., garantem a liberdade de atuação mesmo em relação a orientações ditadas pelo Procurador Geral, e se transforma quase em uma opção pessoal do integrante do Ministério Público segui-las ou não”. (SADEK, 2010, p. 61) Estas características contribuem para uma atuação individualista, podendo inclusive o promotor se posicionar sobre determinado tema, tomar partido sobre os assuntos e se pronunciar publicamente.

Sadek explica como o Ministério Público era antes de 1988, tratando-se de uma instituição ligada ao Executivo, “responsável principalmente pela ação penal pública junto aos tribunais”. Já a partir da Constituição de 1988 o mesmo se tornou, como refletimos há pouco em uma instituição “independente de todos os Poderes de Estado e detentor de atribuições extremamente reforçadas de representante da sociedade, inclusive para questões coletivas de fundo civil, através da ação civil pública”. (SADEK, 2010, p.56)

O MP brasileiro é, portanto, diferenciado dos demais Ministérios Públicos ao redor do mundo por não ser controlado politicamente, pois é totalmente independente de todos os Poderes

de Estado, não havendo nenhum tipo de hierarquia a qual a instituição deva obedecer, prestar informações ou ter algum tipo de controle, senão a legislação.

Com isto, e pela própria independência dos membros do MP, da forma de ingresso na carreira e pelas garantias que lhes são concedidas, como a vitaliciedade (art. 128, § 5.º, I, CF/88), inamovibilidade (art. 128, § 5.º, I, CF/88) e irredutibilidade de subsídios (128, § 5.º, I, CF/88), somado as autonomias e independências da própria instituição fazem com que se perceba uma ausência de controle, gerando uma maior amplitude de poderes do *Parquet*.

4.3 O JUDICIÁRIO E O MP COMO AGENTE DIRETO DA AGENDA JUDICIÁRIA

A independência judicial existe em muitos países e soa como algo bom, governos, democráticos e autoritários, proclamam sua existência. Apesar de todo esse esforço e apoio normativo, sabemos relativamente pouco sobre a autonomia gerada pelos instrumentos e ausência de controle externo.

O Brasil em sua independência de fato traz algumas características que são assustadoras quando entendidas, pela maneira como o MP pode e está lidando com diversas situações. Ludmila Ribeiro retrata um pouco do assunto dizendo:

Ao contrário do idealizado na constituinte, os membros do MP reconhecem que sua atuação deve sempre se basear no arcabouço jurídico existente, ainda que esse venha a ferir determinados direitos. Por isso, a frase com maior percentual de discordância foi “no Ministério Público há uma pressão para que o compromisso com a justiça social prepondere sobre a estrita aplicação das leis” (54,5% concordam total ou parcialmente). Agir de acordo com a justiça social é atuar com vistas a corrigir injustiças provocadas por políticas públicas, decisões dos entes federados e, ainda, dispositivos legais. É uma ação mais especializada, operacionalizada a partir de mecanismos extrajudiciais, como tem ocorrido nas áreas da saúde (Asensi, 2010) e da educação (Marques *et al.*, 2000). (RIBEIRO, 2017, p.66)

Interessante esta constatação, pois a luta pela justiça social pode fazer o MP passar por cima da aplicação das leis, assim como através desta citação podemos entender que o MP tem a liberdade de refletir se utiliza a lei ou o que entende por justiça social, e é sobre esta perspectiva que entendemos que o MP no Brasil possui uma autonomia gigantesca, sem ou com poucos mecanismos de responsabilização e controle.

Para saber as prioridades institucionais, Ludmila Ribeiro realizou um estudo, em que foi requerido aos entrevistados para apontarem dentre uma lista com 24 itens as áreas prioritárias e o resultado foi:

Quadro 9 – Áreas prioritária de atuação no Ministério Público (RIBEIRO, 2017)

Área	Prioridade para %
Combate à corrupção (defesa do patrimônio público, improbidade administrativa)	62
Investigação criminal	49
Defesa dos direitos da criança e adolescente (em geral)	47
Melo ambiente	45
Serviços de relevância pública (saúde, educação, etc.)	40
Júri	29
Fiscal da lei (custos <i>legis</i>)	24
Defesa dos direitos de crianças e adolescentes em situação de risco	20
Defesa dos direitos de mulheres vítimas de violência doméstica/familiar	19
Defesa do consumidor e ordem econômica	18
Execução penal (cumprimento de penas e medidas alternativas)	15
Eleitoral	15
Proteção das relações de trabalho	14
Controle externo da atividade policial	12
Defesa dos direitos das pessoas idosas	9
Outra (especificar)	9
Defesa dos direitos das pessoas com deficiência	7
Patrimônio histórico e cultural	6
Defesa dos direitos das minorias étnicas (Indígenas, quilombolas e outros povos tradicionais)	4
Defesa dos direitos de gênero (LGBTs, transexuais, homossexuais, etc.)	4
Política fundiária e reforma agrária	2
Justiça Militar	1

Fonte: (RIBEIRO, 2017, p.70).

A categoria mais apontada foi a de combate à corrupção, que provavelmente se deu do momento vivido no país da Lava Jato, depois investigação criminal e assim por diante, não sendo considerado efetivamente as minorias como dever do MP de proteção, como se verifica nos resultados.

Note-se que o MP possui autonomia para investigar os casos que entende serem os de maior relevância, tem autonomia para por exemplo na Lava Jato julgar mais estes casos que os demais, priorizar, separar, dar sequência conforme seu entendimento. Isto é uma prova de sua autonomia.

Outra prova de autonomia é exatamente a diferença de opiniões quanto à prioridade, e a forma de julgar quais serão os processos de maior relevância.

Ludmila resume os resultados e conclusões sobre quem é o MP e suas funções dizendo:

Constatamos que o MP se constitui em uma carreira masculina exercida em boa medida por filhos, sobrinhos e netos de bacharéis e que conta com poucos membros de cor. Em parte, as restrições impostas pelo concurso, organizado por aqueles que já integram o campo há várias gerações, faz com que o recrutamento de novos membros esteja fechado em uma parcela bem específica da população brasileira. Ao bloquear o ingresso de outras camadas sociais, veda-se a transformação de ideias no próprio campo, o que impede a renovação de suas práticas. (RIBEIRO, 2017, p.77)

O argumento é interessante, à medida que a própria forma de recrutamento acaba vedando o ingresso de outras camadas sociais, veda outras ideias, e reforça as práticas do MP, aliás, renova inclusive a autonomia da escolha do candidato, que com a entrevista é escolhido dentro dos mesmos padrões existentes.

A autora ainda destaca sobre o MP que:

É, portanto, uma elite que está mais preocupada em construir a sua credibilidade perante a opinião pública do que com a transformação da sociedade e, por isso, seus membros não se ocupam em priorizar o controle externo de uma das polícias mais letais do mundo, a supervisão da quarta maior população prisional do planeta e a defesa dos direitos de segmentos sociais tradicionalmente excluídos da política pública nacional, como é o caso das minorias étnicas e sexuais. (RIBEIRO, 2017, p.77)

Com o advento da Constituição de 1988 o MP possui duas atribuições, em momentos atua na defesa do Estado, e em outros em defesa da sociedade, inclusive contra o Estado quando este é o violador de direitos, e com isto, Ludmila acredita que “Como dificilmente essas duas atribuições podem ser conjugadas em um único sujeito, os promotores ou procuradores parecem se posicionar de um lado bem específico do espectro: a defesa do Estado, pela via da ação penal”. (RIBEIRO, 2017, p.78)

A conclusão de Ludmila sobre o MP é que este pode ser entendido como “uma estrutura que privilegia a ação de gabinete”, e cita:

Neste cenário, o campo do Ministério Público pode ser entendido como uma estrutura que privilegia a ação de gabinete, prioritariamente com pouca ênfase na melhoria da qualidade de vida da população hipossuficiente, em detrimento de uma ação de fato na busca de mais justiça social, quando as leis existentes são contrárias a essa ideia. Assim, o MP se conforma em um excelente exemplo de velha instituição com novas funções: os seus membros ainda são os mesmos do ponto de vista da classe de recrutamento e, por isso, as ações por eles realizadas não são substancialmente distintas das que caracterizavam o órgão antes da mudança constitucional. (RIBEIRO, 2017, p.78)

Promotores decidem a quem oferecer queixa, a quem abrir inquérito ou fazer algum acordo, oferecer concessões, desviar um caso, sugere a sentença, etc. Polícia prende pessoas, mas promotores decidem se vão ou não seguir a queixa; juízes presidem o julgamento e sentenciam condenando, mas apenas aqueles a quem os promotores trouxeram até eles. Estas e outras razões mostram a importância do MP na justiça criminal e outras esferas, como agir e os poderes que possuem.

Kerche (2008, p.1) comenta que a autonomia não é o único fator responsável para transformar procuradores em importantes atores políticos. É uma característica que influencia, porém, autonomia sem instrumentos de ação não tirariam o MP da seção criminal para a política, como passou a ocorrer. Da mesma forma, se houvesse os instrumentos, como as ações penais públicas, inquéritos civis etc. sem autonomia o MP ficaria subordinado ao Poder Executivo, limitado a orientações e decisões governamentais.

Não é demais citar que o MP tem muitas atribuições e que desde crimes de corrupção, poluição do rio e tantos outros, quase qualquer assunto pode ser judicializado pela vontade da instituição. Sendo assim, a autonomia, os instrumentos de ação, o poder discricionário, além da vasta gama de atribuições, que não são comuns nas instituições submetidas a alguns mecanismos de responsabilização fazem com que o MP do Brasil seja realmente único.

O MP do Brasil é independente do executivo, do legislativo e do judiciário, e a pergunta que fica é se ele é controlado, se são responsivos a atores externos ou se podem ser responsabilizados por suas ações quando alguma conduta ilícita é verificada. Kerche (2008, p.2) comenta que se o número de sanções fosse o único mecanismo de verificar o grau de interferência se concluiria que o MP do Brasil não tem qualquer interferência. Sanções diretas não ocorrem, pois os políticos não possuem instrumentos para tanto.

É verdade que o MP está submetido ao Tribunal de Contas da União quanto ao orçamento financeiro, contábil, operacional etc, mas este controle não inclui como o MP determina seus

procedimentos, ou seja, os políticos nada podem modificar as ações do MP por não terem instrumentos criados para esta finalidade.

O fato de os políticos não poderem sancionar os membros do MP e não supervisionarem suas ações não significa que os promotores públicos não levem em consideração a vontade dos políticos e até redirecionem suas atividades neste sentido.

Kerche (2008, p.4) à luz da literatura levanta quais os instrumentos capazes de alterar o tipo de ação do MP no sistema brasileiro e os problemas que podem surgir em decorrência disto. O primeiro é a ideia de que há vários agentes, delegam tarefas semelhantes para diferentes atores. E embora o custo de salários, equipamentos etc. possa ser alto, a competição entre os atores será estimulada e quando combinados com incentivos corretos podem melhorar o desempenho.

Há também limitações para as punições orçamentárias, quanto ao que pode ser cortado de seu orçamento, pelos políticos ao MP, e ainda assim o MP tem a vantagem de ações civis públicas, e embora outros atores possam se empregar deste instrumento, apenas o MP pode recorrer a inquéritos civis e a ação pública penal, um meio privilegiado comparado a outros atores.

Um outro instrumento para retirar a influência burocrática é que as ações de um órgão podem sempre ser bloqueados pela ação de outro, garantindo uma supervisão institucional. Ocorre que com muitos agentes com capacidade de ações maior o número de atores com direito de veto, tornando mais difícil modificar o status quo. Maior o número de mecanismos de controle sobre um agente mais difícil para mudanças.

Se o poder judiciário pode ser um ator para bloquear a ação do MP poderia se dizer que a ação do MP é limitada. De certa forma sim, porém, os promotores de justiça do Brasil possuem muitas formas de ação no qual o MP não depende de juízes, ainda que possam ir ao Tribunal para serem questionados.

Aliás, como Sadek (2000, p.16) cita, “uma estimativa é que 90% de todos os problemas são resolvidos sem a necessidade de envolver o judiciário”, e ainda que dependesse do judiciário a resposta poderia acontecer tarde demais devido à demora judicial para processar um caso. Ou seja, o poder judiciário não é um mecanismo de incentivo para influenciar os promotores politicamente falando no Brasil.

Poderia ainda se pensar que pelo fato da nomeação do chefe do MP da União, o procurador geral ser nomeado pelo Presidente, dentre o pessoal de carreira do MP, e ser aprovado por maioria no Senado, seria um fator para ter um interesse político e influência na seleção.

Todavia, Kerche (2008, p.6) comenta que ao observar as regras para remoção do cargo há completa proteção de interferência política, pois além de mandato de dois anos, o procurador geral só pode ser removido pelo Presidente, mediante autorização prévia da maioria absoluta do Senado, o que torna muito onerosa a mudança. E, a estrutura do MP não é de hierarquia como em outras organizações, a promoção de um promotor ocorre independentemente dos desejos do Procurador-Geral, desde que siga critério de antiguidade ou decisão tomada pelos órgãos colegiados do MP.

Com relação ao Procurador do estado, sua nomeação ocorre através dos membros do MP que participam de uma votação direta para selecionar uma lista de três nomes a serem apresentados ao governador do estado. Ele também tem um mandato de dois anos e sua retirada só pode ocorrer com voto de maioria absoluta do legislativo, independente da interferência do governador. Diferentemente do Procurador Geral, o Procurador do Estado pode ser recolocado uma única vez. Assim, não há um diretor exclusivo, um chefe único no MP, o posto não é político e o MP não é organizado hierarquicamente como outros órgãos, limitando a interferência política.

Algo que poderia limitar a autonomia do MP é o Conselho Nacional do MP que surgiu em 2005. O Conselho é responsável por supervisionar a gestão financeira e administrativa do MP, controlando a atividade dos procuradores e escolhendo um corpo de pessoas para auditoria. Ocorre que os membros do Conselho são aplicadores da lei, a maioria membros do próprio MP, inclusive o procurador responsável pela auditoria, e apenas dois são nomeados pelos congressistas eleitos pelo voto direto dos cidadãos, o que dificulta qualquer interferência. A maioria ser do MP por si só já diminui qualquer possibilidade de responsabilização do MP e o fato de estarem limitados pela autonomia do MP também reduz qualquer responsabilização.

Desta forma, Kerche (2008, p.9) conclui que se não houve uma abdicação total ao MP por parte dos políticos, uma vez que ainda podem alterar a Constituição, modificar a lei constitucional e até interferir no orçamento proposto pelo MP, há uma margem de autonomia e variedade de tarefas raramente visto em qualquer órgão de governo composto por membros não eleitos, havendo uma quase abdicação total.

Kerche (2008, p.9) cita “Therefore, when the degree of discretionary power is limited the chances of arbitrary behavior are also reduced, making the existence of agencies with high doses of autonomy more reasonable”. É o caso do MP no Brasil, pois possui poder discricionário.

Bandeira de Mello diferencia o agir discricionário do agir arbitrário:

[...] não se confundem discricionariedade e arbitrariedade. Ao agir arbitrariamente o agente está agredindo a ordem jurídica, pois terá se comportado fora do que lhe permite a lei. Seu ato, em consequência, é ilícito e por isso mesmo corrigível judicialmente. Ao agir discricionariamente o agente estará, quando a lei lhe outorgar tal faculdade (que é simultaneamente um dever), cumprindo a determinação normativa de ajuizar sobre o melhor meio de dar satisfação ao interesse público por força da indeterminação quanto ao comportamento adequado à satisfação do interesse público no caso concreto”. (BANDEIRA DE MELO, 2015, p.401)

É natural que haja certa discricionariedade concedida, para realizar o melhor em determinado caso em prol do interesse público, e assim o ator deve agir com critérios de razoabilidade.

O poder discricionário, seria, portanto, a atribuição de decidir, ter a possibilidade de escolha, e assim, Odete Medauar (2016, p.131), esclarece dizendo: “se considerado, de modo rigoroso, o sentido desses vocábulos, o poder discricionário seria a atribuição legal de decidir com possibilidade de escolha; atividade discricionária refere-se ao exercício de funções com utilização do poder discricionário, enquanto discricionariedade é a própria possibilidade de escolha”.

O MP possui tanto o poder discricionário, de escolha, quanto por vezes age de forma arbitrária, por agir quando não há lei, ou diverso a lei, quando entende o promotor que há um interesse público maior do que a lei.

Mais uma característica se adequa ao MP, que é a autonomia, tanto na esfera administrativa, quanto no poder de decisão, bem como uma autonomia institucional. São características dadas pela CF/88 e por isto por vezes atribuiremos o conceito de poder discricionário, quanto de arbitrariedade bem como de autonomia.

Pela análise de Kerche (2008, p.10) no âmbito de propor ação penal por crimes comuns, a discricionariedade é bastante baixa. Entretanto, em suas principais tarefas como fiscalização dos políticos e burocratas e fiscalização do cumprimento da legislação do governo e cidadãos há muita margem para manobra e ações discricionárias sem responsabilização, o que responde sobre a autonomia do Brasil e baixa ou nenhuma *accountability*.

Um instrumento do MP para supervisionar o cumprimento da lei, incluindo o direito constitucional é a ação civil pública e o procedimento de inquérito civil. A ação civil pública permite que os interesses individuais coletivos, difusos e homogêneos sejam levados à justiça. Ainda que a ação civil pública não seja instrumento exclusivo do MP, 90% é apresentado por este (SADEK, *apud* GRINOVER 2010, p. 56), sendo o MP um ator privilegiado no uso deste

instrumento, o que permite uma ampla gama de questões a se tornarem judicializadas e promove a discricionariedade dos membros do MP.

Ora, já vimos que 90% dos casos sequer chegam ao judiciário, e ainda que das ações que chegam 90% são propostas pelo MP. Isto nos diz muito sobre a autonomia do MP no Brasil.

O monopólio do inquérito reforça ainda mais os poderes discricionários do MP, pois permite que o MP investigue e coordene o inquérito, decidindo se merece ou não se transformar em ação civil pública. Ou seja, ainda que outros possam entrar com a ação civil pública, o MP é o ator principal em usá-la.

Kerche (2008, p.12) destaca que ainda que as ações civis públicas coincidam com a vontade do cidadão isto não significa que haja qualquer controle sobre a instituição.

Embora princípios constitucionais podem ser definidos como metas a alcançar, alcançá-los e definir as prioridades são questões discutíveis, o que é tarefa de políticos eleitos para tanto, e quando estas decisões surgem não de um confronto político, mas resultado de uma decisão técnica ou jurídica, temos uma judicialização da política.

Kerche conclui dizendo:

Only by ignoring important institutional mechanisms introduced by the 1988 Constitution is it possible to claim that politicians abdicated control over the PPO. Some indirect mechanisms were kept, faithful to the logic of checks and balances in democratic countries. However, the new PPO is reasonably well protected from everyday political interferences. The conclusion is that we are facing a case of political *quasi*-abdication, which can be considered rare when compared to other Brazilian public agencies. (KERCHE, 2008, p.13)

O que torna o MP brasileiro distinto é que os idealizadores da Constituição além da autonomia garantiram a membros não eleitos considerável poder discricionário. O argumento, portanto, de que os promotores estão restritos a lei em suas ações e por isto não precisam de mecanismos de responsabilização não pode ser sustentado. Poder discricionário somado a autonomia e muitas atribuições faz do MP brasileiro algo raro em democracias e até perigoso.

Assim, a Constituição possui consequências intencionais e não intencionais, e aqui se verifica o poder do MP com esta arbitrariedade. Como Elster diz, uma das formas de alcançar um objetivo é removendo certas opções, tornando-as mais onerosas ou tardiamente disponíveis e isolando do conhecimento a possibilidade destas opções. Não achando, portanto, opção para dar limite ao MP, a consequência natural é a continuidade de decisões autônomas e sem limites.

O arranjo institucional do MP acaba por controlar a agenda e os procedimentos de tomada de decisão podem produzir resultados estáveis.

Como Elster (1994, p.175) retrata, as instituições podem mudar nosso comportamento nos forçando ou induzindo a agir de certa forma, e ao tornar mais difícil fazer coisas do que seria de outro modo e mudando o contexto das negociações entre as partes privadas, e é o que claramente se identifica no MP brasileiro, pois atua de forma discricionária, sem ter um poder que o limite, legislando de maneira *unaccountable* com os instrumentos que lhe foram conferidos.

4.4 QUEM É O MP, COMO INGRESSA E EM QUAL ESFERA TRABALHA

O Ministério Público no Brasil é um órgão autônomo que não pertence a nenhum dos três Poderes existentes, Executivo, Legislativo e Judiciário. É um *poder* independente, tendo como função fiscalizar o cumprimento das leis que protegem o patrimônio nacional, e defender a ordem jurídica, o regime democrático, os interesses sociais e individuais (direito à vida, à liberdade, à saúde, etc.), os direitos difusos e coletivos (consumidor, meio ambiente, patrimônio público, criança, adolescente, idoso, etc.), combater a criminalidade, com o controle externo da atividade policial, promover ação penal pública e expedir recomendação sugerindo melhoria de serviços públicos.

O MP Brasileiro, como cita Ricardo Pereira:

[...] é uma instituição jurídica de vanguarda, pois não está inserida em nenhum dos poderes clássicos da estrutura do Estado: Executivo, Legislativo e Judiciário. Seus promotores e procuradores atuam com independência funcional e autonomia, ingressando na carreira por meio de concurso público e provas de títulos. Essas garantias também compõem a essência do Ministério Público e diferenciam os seus membros de outros agentes estatais, cuja atuação é limitada em razão da vinculação hierárquica”. (PEREIRA, 2011, p.41)

Como partes do Ministério Público da União tem-se o MP Federal, MP do Trabalho, MP Militar e MP dos DF e Territórios. O promotor de Justiça pode trabalhar tanto na esfera federal, quanto estadual, na justiça comum ou especializada (militar, eleitoral e do trabalho).

Para um indivíduo se tornar um promotor alguns requisitos lhe são exigidos, como ser brasileiro, ser bacharel em direito, ter três anos de experiência, estar quite com o serviço militar, quando homem, gozar dos direitos políticos, não apresentar antecedentes criminais incompatíveis com a função e ser aprovado no concurso público, exame médico e exame psicotécnico.

Em regra, o processo seletivo é composto por prova objetiva, prova dissertativa, peça prática, prova oral e avaliação de títulos (mestrado ou doutorado).

Quando aprovado, aquele que ingressa se torna um Promotor de Justiça, a princípio como substituto, depois há a promoção na carreira, feita por antiguidade ou merecimento, passando pela entrância inicial, intermediária e final.

A título de conhecimento, no MP estadual o Promotor de Justiça atua perante o juiz de direito de cada comarca, e quando é promovido atua perante o Tribunal de Justiça e passa a se chamar Procurador de Justiça. A instituição é liderada pelo Procurador Geral do Estado.

De outro lado, no MP Federal é o Procurador da República que atua perante o juiz federal de cada seção judiciária. Quando promovido, ocupa o cargo de Procurador Regional da República perante os Tribunais Regionais Federais. E novamente promovido passa ao cargo de Subprocurador Geral da República, exercendo suas funções diante do Superior Tribunal de Justiça, e por delegação do Procurador Geral da República no Supremo Tribunal Federal. A chefia é do Procurador Geral da República.

Em síntese, quando o assunto analisado for de matéria federal, quem representará a sociedade serão os Procuradores Regionais da República e o processo ficará a cargo do Tribunal Regional Federal. Quando a matéria é estadual, Procuradores de Justiça é que vão atuar junto aos Tribunais de Justiça Estaduais.

Então, enquanto os cargos no MP Federal são o de procurador da República, procurador regional da República e subprocurador geral da República, nos MPs estaduais e no MP do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) os cargos são de promotor de justiça substituto, chamado de promotor de justiça adjunto, promotor de justiça e procurador de justiça, há também o Procurador Geral da Justiça, que é o chefe do MP estadual e do MPDFT.

No MPT os cargos da carreira são os de Procurador do Trabalho, Procurador Regional do Trabalho e Subprocurador-Geral do Trabalho; tendo como chefe o Procurador-Geral do Trabalho.

Já com relação ao MPT, este se dividirá suas funções⁵ por regiões e matérias. O MP Federal exerce nas causas de competência do STF, do STJ, dos Tribunais Regionais Federais e dos

⁵ Art. 38. São funções institucionais do Ministério Público Federal as previstas nos Capítulos I, II, III e IV do Título I, incumbindo-lhe, especialmente:

I - instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos;

II - requisitar diligências investigatórias e instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-los e apresentar provas;

Juizes Federais, e dos Tribunais e Juizes Eleitorais; nas causas de competencia de quaisquer juizes e tribunais, para defesa de direito e interesses dos indios e das populacoes indigenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artistico, estetico, historico, turistico e paisagistico, integrantes do patrimonio nacional. (art. 37 da LC 75/1993)

O Procurador Geral da Republica e o Chefe do MP Federal e possui as atribuicoes definidas no art. 26 da LC 75/1993:

Art. 26. Sao atribuicoes do Procurador-Geral da Republica, como Chefe do Ministerio Publico da Uniao:

I - representar a instituicao;

II - propor ao Poder Legislativo os projetos de lei sobre o Ministerio Publico da Uniao;

III - apresentar a proposta de orcamento do Ministerio Publico da Uniao, compatibilizando os anteprojetos dos diferentes ramos da Instituicao, na forma da lei de diretrizes orcamentarias;

IV - nomear e dar posse ao Vice-Procurador-Geral da Republica, ao Procurador-Geral do Trabalho, ao Procurador-Geral da Justica Militar, bem como dar posse ao Procurador-Geral de Justica do Distrito Federal e Territorios;

V - encaminhar ao Presidente da Republica a lista triplice para nomeacao do Procurador-Geral de Justica do Distrito Federal e Territorios;

VI - encaminhar aos respectivos Presidentes as listas sextuplas para composicao dos Tribunais Regionais Federais, do Tribunal de Justica do Distrito Federal e Territorios, do Superior Tribunal de Justica, do Tribunal Superior do Trabalho e dos Tribunais Regionais do Trabalho;

VII - dirimir conflitos de atribuicao entre integrantes de ramos diferentes do Ministerio Publico da Uniao;

VIII - praticar atos de gestao administrativa, financeira e de pessoal;

IX - prover e desprover os cargos das carreiras do Ministerio Publico da Uniao e de seus servicos auxiliares;

X - arbitrar o valor das vantagens devidas aos membros do Ministerio Publico da Uniao, nos casos previstos nesta Lei Complementar;

XI - fixar o valor das bolsas devidas aos estagiarios;

XII - exercer outras atribuicoes previstas em lei;

XIII - exercer o poder regulamentar, no ambito do Ministerio Publico da Uniao, ressalvadas as competencias estabelecidas nesta Lei Complementar para outros orgaos nela instituidos.

III - requisitar a autoridade competente a instauracao de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas;

IV - exercer o controle externo da atividade das policias federais, na forma do art. 9º;

V - participar dos Conselhos Penitenciarios;

VI - integrar os orgaos colegiados previstos no § 2º do art. 6º, quando componentes da estrutura administrativa da Uniao;

VII - fiscalizar a execucao da pena, nos processos de competencia da Justica Federal e da Justica Eleitoral.

A Procuradoria da Justiça do Trabalho possui uma Procuradoria Geral que trabalha junto ao TST e oito Procuradorias Regionais, que funcionam junto aos Tribunais Regionais do Trabalho. (art. 740 da CLT)

Compete a Procuradoria-Geral da Justiça do Trabalho atuar em todos os processos e questões de trabalho de competência do TST (art. 746, 'a'-'m', da CLT), e, as Procuradorias Regionais exercerem as funções dentro da jurisdição do Tribunal Regional respectivo. (art. 747, CLT)

Conforme Ludmila Ribeiro (2017), 70% dos seus membros do MP são homens. Ela relata que:

A título de comparação, o efetivo feminino das polícias brasileiras está em torno de 19% (FBSP, 2016), percentual semelhante ao encontrado na magistratura (Vianna *et al.*, 1997) e no próprio MP em 1990 (Castilho e Sadek, 1998: 6). [...] Os entrevistados se declararam brancos (76,3%) quanto à cor da pele. 40% são procedentes de famílias em que o pai e a mãe possuem curso superior ou pós-graduação. Na população brasileira somente 6,5% dos indivíduos possuem diploma de nível superior (Comin e Barbosa, 2011). Mais do que isso, os promotores e procuradores de justiça são, em boa medida, herdeiros dos bacharéis imperiais: 34% são filhos, netos ou sobrinhos de advogados. O MPE conta com um percentual maior de profissionais cujos ascendentes eram da carreira jurídica (35,6%) do que o MPU (29,1%). Em ambos os casos, a maioria dos pais, tios ou avós exercia a advocacia privada. Os promotores e procuradores de justiça possuem uma idade média de 42,8 anos, algo semelhante ao dos juízes em torno de 42 anos. (RIBEIRO, 2017)

O estudo mostra que quanto mais velho o sujeito, maior a probabilidade de trabalhar na capital, o que acontece por volta dos 40 anos de idade, e que atualmente 67,6% dos procuradores de justiça da União estão trabalhando nas capitais e regiões metropolitanas, enquanto 50,9% dos membros estaduais se encontram no interior.

Ludmila Ribeiro ainda escreveu sobre a experiência anterior dos promotores e procuradores:

Apesar de os promotores e procuradores ingressarem no MP ainda muito jovens (26 anos em média), a maioria conta com algum tipo de experiência profissional anterior. Entre as ocupações exercidas estão a advocacia privada (44%), as atividades de serventuário da justiça estadual e federal (25%) e outras ocupações não jurídicas (22%). É bom lembrar que, até 2010, boa parte dos MPs estaduais não exigia o exercício da advocacia por um tempo mínimo e, por isso, ter trabalhado antes não era um pré-requisito para o concurso, o que explica a ausência de experiência profissional entre 9,7% dos entrevistados. (RIBEIRO, 2017)

Como diz a própria Constituição da República, em seu artigo 127, o Ministério Público (MP) é uma "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe

a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

4.5 MP DO TRABALHO

O Ministério Público do Trabalho é um órgão especializado do Ministério Público da União, que atua perante a Justiça do Trabalho, responsável principalmente pela erradicação do trabalho infantil e regularização do trabalho do adolescente, erradicação do trabalho forçado, preservação da saúde e segurança do trabalhador, combate a todas as formas de discriminação no trabalho, formalização dos contratos de trabalho, combate as irregularidades trabalhistas na Administração Pública e combate à exploração do trabalho portuário e aquaviário.

As fontes normativas primárias para a atuação específica do Ministério Público do Trabalho (MPT) são “a CF, as leis e as normas internacionais sobre direitos humanos e direito do trabalho. Os instrumentos da Organização Internacional do Trabalho (OIT) dão respaldo a diversas atuações ministeriais”. (PEREIRA, 2011, p. 43)

O MPT atua na defesa dos direitos sociais, como órgão interveniente, emitindo pareceres em processos judiciais e participando de sessões de julgamento no âmbito da Justiça do Trabalho, com competência para processar e julgar as ações oriundas das relações de trabalho, e, como órgão agente, sendo árbitro e mediador na solução de conflitos trabalhistas de natureza coletiva, envolvendo trabalhadores e empresas, ou entidades sindicais que os representam. Fiscaliza o exercício do direito de greve nas atividades essenciais. Recebe denúncias sobre irregularidades trabalhistas de várias fontes, inclusive sigilosas ou anônimas. As denúncias são convertidas em procedimentos preparatórios ou inquéritos civis, que são instruídos com depoimentos, documentos e relatórios de socializações in loco e outras medidas necessárias para o esclarecimento dos fatos denunciados. (PEREIRA, 2011)

O MPT conta com alguns fortes instrumentos de atuação, dentre eles a Ação Civil Pública (MPT postula perante a Justiça Trabalhista uma sentença condenatória de obrigação de fazer ou não fazer, com pedido de indenização por danos morais coletivos), a Ação Anulatória (ação para anular cláusulas de instrumentos coletivos de trabalho) e o Termo de Ajuste de Conduta (TAC), de natureza administrativa e extrajudicial que tem por meta realizar o compromisso dos investigados em obrigações de fazer e/ou não fazer, para solver as irregularidades constatadas, sob

pena de pagamento de multa em caso de descumprimento. O TAC pode ser executado na Justiça do Trabalho, caso as obrigações não sejam cumpridas.

Após 1988 o MP poderia então se utilizar da ação civil pública para proteção da sociedade quanto aos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

Ocorre que o conceito de quais são os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos acaba sendo muito amplo e pouco regulamentado legalmente, fazendo com que o MP atue em questões que incumbem aos agentes políticos, contribuindo, portanto, para a "politização da justiça" ou "judicialização da política". (SADEK, 2010, p.57)

Carvalho (2004) quando fala sobre a judicialização da política comenta sobre o judiciário agir quando provocado por terceiro, com a finalidade de revisar a decisão de um poder político com base na Constituição Federal, que seria o controle jurisdicional de constitucionalidade, ou ainda a atuação na administração pública, ou seja, métodos e procedimentos judiciais incorporados pelas instituições administrativas. As ações diretas de inconstitucionalidade (ADIN) tem sido o maior argumento da existência de um processo de judicialização da política, pois é por este meio "que o Tribunal pode tornar nula uma legislação oriunda dos poderes representativos". (CARVALHO, 2004)

Carvalho comenta que o aumento em si do número de processos não implica na intervenção efetiva do Judiciário e isto faz questionar "até que ponto os juízes modificam leis ou atos dos demais poderes? Ou mesmo, até que ponto essas decisões interferem na aplicação de políticas públicas?" (CARVALHO, 2004) E aqui importa salientar a seguinte citação:

"Se na idéia da política judicializada estão em evidência modelos diferenciados de decisão, a noção de politização da justiça destaca os valores e preferências políticas dos atores judiciais como condição e efeito da expansão do poder das Cortes. A judicialização da política requer que operadores da lei prefiram participar da *policy-making* a deixá-la a critérios de políticos e administradores e, em sua dinâmica, ela própria implicaria papel político mais positivo da decisão judicial do que aquele envolvido em uma não decisão. Daí que a idéia de judicialização envolve tanto a dimensão procedimental quanto substantiva do exercício das funções judiciais" (MACIEL & KOERNER, 2002, p. 114).

Ora, Carvalho comenta que se o aumento em si de processos não demonstra se o judiciário está ou não intervindo e faz um comentário de um ciclo que ajuda a entender o que pode de fato identificar tal intervenção. Há condições institucionais para o surgimento da judicialização, o aumento da litigância processual, a judicialização da política e as causas da expansão judicial.

Há duas formas de abordagem do comportamento judicial que evoluíram o comportamentalista e se aproximam da escolha racional e do neoinstitucionalismo. O primeiro modelo foi desenvolvido por Segal e Cover “por meio da análise de conteúdo de artigos de jornais publicados pelos futuros juízes da Suprema Corte americana antes de eles exercerem o cargo de juízes. A partir daí construíram um índice de liberalismo ideológico dos juízes, analisando posteriormente a correlação desse índice com o sentido ideológico do voto de cada um dos membros da Suprema Corte. A correlação foi muito significativa nos domínios da política e dos direitos civis”. (CARVALHO, 2004)

Este modelo sofreu diversas críticas, afinal os juízes não tem apenas o objetivo de produzir decisões de suas posições ideológicas, seguem a lei e há uma série de fatores a serem avaliados, inclusive opinião pública.

Já o modelo estratégico de comportamento judicial anda com a escolha racional, aonde os juízes compreendem que para atingir certos objetivos dependem da consideração das preferências de outros atores políticos, das escolhas que se espera que façam e do contexto institucional que operam. Carvalho (2004) comenta que “Em alguns estudos de caso, que utilizaram fontes documentais e métodos de observação, constatou-se que os juízes se comportam de modo estratégico, antecipando as possíveis reações da opinião pública e dos atores políticos às suas decisões”. E não para por aí, nos “estudos estatísticos observou-se que também existe uma estratégia, principalmente em relação à opinião pública e a certos atores políticos”. (CARVALHO, 2004)

Tendo em vista que o Judiciário somente pode atuar quando provocado, o MP do Brasil se privilegia em atuar de maneira decisiva, no sentido de selecionar os casos que serão apreciados pelos tribunais, fazendo com que a politização do Judiciário seja totalmente potencializada e assim o MP possa trazer debates tradicionalmente da esfera política para a Justiça. (SADEK, 2010, p.57)

A ação civil pública é, portanto, um forte instrumento do MP, em que questões são levadas ao judiciário para serem julgadas. Tem-se ainda ações coletivas, inquéritos, procedimentos, audiências públicas e outros. Mas não se pode esquecer de outro instrumento muito relevante e que foi a base de dados analisada neste trabalho, que é o Termo de Ajuste de Conduta (TAC). Este termo, simplificando ao tema que ora analisamos, nada mais é do que um acordo entre as partes. O MP propõe o acordo, diante de alguma denúncia realizada por algum empregado, e a empresa ou parte é chamada para compor o acordo nos termos propostos pelo MP, ou se defender, sob pena

de uma possível ação judicial, que pode levar a uma condenação de obrigação de fazer ou não fazer, com possíveis condenações de indenização, caso tenha ocorrido algum dano a algum(ns) empregado(s). Ou seja, são acordos feitos entre as partes e o órgão, para não correr o risco de um resultado desfavorável em inquéritos e ações judiciais, e uma forma de justamente evitar a proposição das ações civis públicas.

O causador do dano realiza um TAC para adequar sua conduta às exigências da lei, sob pena de cominações legais, que constam no próprio instrumento, que possui força de título executivo extrajudicial.

Quando comparamos o judiciário, que também tem outros problemas de ausência de controle, o que não é objeto deste trabalho, ainda assim podemos concluir que o MP consegue atuar com maior facilidade, no sentido de ausência de freios e limites, afinal, enquanto um juiz precisa fundamentar sua decisão, o MPT não precisa fundamentar por exemplo os termos que sugeriu para o acordo, não passando por qualquer outro órgão para análise ou controle, possuindo, então um forte instrumento, que pode ser utilizado de forma arbitrária. A outra coisa que podemos refletir é que o juiz pode ser influenciado pelos outros poderes e pelo povo, mas continua com a obrigação de aplicar a lei instituída democraticamente, sob pena de nulidade da decisão, enquanto o MPT não possui igualmente tal obrigação, ainda que tenha por limite obedecer a legislação vigente.

No Brasil, como visto o MPT é um órgão independente, autônomo e possui instrumentos próprios e fortes de atuação e esta especificidade institucional do MP brasileiro gera uma autonomia tal que faz com que o mesmo não tenha qualquer subordinação hierárquica, possuindo prerrogativas que os demais órgãos não possuem.

O novo modelo constitucional implantado na Constituição Federal de 1988 chama atenção pela ampliação da legitimação social do Ministério Público. Nela, a instituição recebe poderes para uma atuação preventiva, para agir de forma pedagógica, passa a realização periódica de audiências públicas, fica responsável pelas causas geradoras de desigualdades sociais, pela provocação articulada e sistematizada do controle jurisdicional (abstrato/concentrado e difuso/incidental) e extrajurisdicional da constitucionalidade, havendo uma ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo.

O Texto Constitucional de 1988 conferiu ao Ministério Público autonomia administrativa, orçamentária e funcional, porém, o que se percebe é que há uma autonomia muito grande de

poderes, e os instrumentos de poder são usados de forma a intimidar (forçar, induzir) as partes, o que se observará nos resultados da pesquisa elaborada.

Ademais, Gregório Almeida destaca um despreparo do judiciário para julgar as ações coletivas propostas pelo Ministério Público, dizendo:

Portanto, nesse contexto, a atuação extrajudicial da Instituição é fundamental para a proteção e efetivação dos direitos ou interesses sociais. A transferência para o Poder Judiciário, por intermédio das ações coletivas previstas, da solução dos conflitos coletivos não tem sido tão eficaz, pois, em muitos casos, o Poder Judiciário não tem atuado na forma e rigor esperados pela sociedade. Muitas vezes os juízes extinguem os processos coletivos sem o necessário e imprescindível enfrentamento do mérito. Essa situação tem mudado, mas de forma muito lenta e não retilínea. Não se nega aqui a importância do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito, ao contrário, o que se constata e deve ser ressaltado é o seu despreparo para a apreciação das questões sociais fundamentais. (ALMEIDA, 2008, p. 13).

Existe, portanto, um despreparo do Judiciário e uma abrangência de poderes muito genérica por parte do MP e MPT, o que por si só já demonstra um problema que merece ser estudado.

5 - TAC E MPT: ATUAÇÃO E RESULTADOS OBTIDOS (PR E SP)

A independência, autonomia e todas as garantias do MP e MPT já foram suficientemente demonstradas e neste capítulo veremos na prática um dos instrumentos do MPT que é o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) e como pode e tem agido com os poderes que possui.

O TAC, como anteriormente falamos é um Termo de Ajuste de Conduta, em que a parte faz um acordo com o MP nos termos propostos por este, sendo que o acordo não possui um limite temporal e tem eficácia para as partes.

O MP que deve defender os interesses difusos, coletivos e individuais se utiliza do TAC para realizar um compromisso com a parte desta adequar sua conduta às exigências da lei, mediante cominações, que têm caráter de título executivo extrajudicial.

As partes, através do TAC, se comprometem, perante o Promotor de Justiça, a cumprirem determinadas condicionantes, para resolver o problema que estão causando ou até mesmo compensar danos e prejuízos já causados.

A função do TAC é antecipar a resolução dos problemas de forma rápida e mais eficaz do que se o caso fosse a juízo, considerando o devido processo legal, pela demora e burocracia do judiciário.

Os TACs dispensam homologação judicial para ter força executiva em caso de descumprimento, e eles devem ser usados como meio excepcional de transação, apenas quando expressamente autorizados pela lei. Ocorre que não é raro que a legislação não compreenda toda a previsibilidade das práticas que envolvem os interesses difusos ou coletivos, não sendo, portanto, o meio adequado o TAC para uma atuação política ou suprir as lacunas da lei.

A parte denunciada ou investigada não é obrigada a realizar um acordo junto ao MP, mas caso não faça e o MP assim entender, pode propor uma ação judicial, sugerindo uma condenação, que pode ser pecuniária ou uma obrigação de fazer ou não fazer, ou ambos.

Só pode oferecer o TAC os órgãos públicos legitimados à ação civil pública ou coletiva, como exemplo o Ministério Público, União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

A base de dados que construímos reuniu todos os TACs que tinham por tema “Exigência de certidões para acesso ou manutenção do emprego”. O tema é meramente exemplificativo da atuação do MP em um de seus ramos, o MPT. Outro tema objeto de TAC poderia ser analisado,

porém, como esse tema (exigência de certidões), no início de nosso estudo, não havia sido pacificado por posicionamento judicial sobre o assunto é que foi escolhido para entender se o MPT atuava e como atuava sobre o assunto. O tema está inserido nas atribuições do MPT quanto à proteção da discriminação de empregados.

Não foi possível a captação de dados de todos os estados, como gostaríamos, pela dificuldade em receber os dados, pois pedimos a listagem, mas apenas três estados nos responderam, Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro, sendo que o último enviou uma lista diferente, e ao ser solicitada a mesma listagem que os dois outros estados enviaram também não respondeu. Após a listagem completa por tema, do MPT de São Paulo e Paraná, tivemos que pedir acesso um a um dos processos, pois são sigilosos, para então entrar em cada um, salvar os documentos do processo e analisar eventuais acordos ou decisões finais, para enfim contabilizar os dados, ou seja, o estudo analisou e classificou caso a caso para a construção da base de dados.

Para se entender como a base de dados foi construída é importante justificar algumas decisões. Na lista de procedimentos totais havia alguns procedimentos que ao serem acessados constatou-se que foram inseridos equivocadamente na lista sobre o tema em questão, pois se tratavam de outros temas, que não são objetos deste estudo. Portanto, estes procedimentos foram desconsiderados na contagem, assim como os que apareciam com o dizer bloqueado, transformado ou transformados, pois pela informação obtida pelo MPT do PR, se tratavam de procedimentos que foram unidos/incorporados a outro procedimento, por serem de objeto e partes idênticos e assim ganharam um novo número, que também consta na lista.

Assim, o total de procedimentos considerados do Paraná da lista de 146, passou a ser de 105, enquanto em São Paulo, da lista de 139, considerou-se para estudo apenas 90.

Como já salientado, a escolha do tema serve para exemplificar uma das competências/atuações do MP (e do MPT). A “discriminação de empregados” permite, portanto, explorar como atua o MPT. Sobretudo, porque esse tema foi objeto de acordos na ausência de decisão do TST sobre a legalidade ou não da exigência das certidões.

Dos 105 processos do Paraná, 32 encerraram através de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), enquanto que de São Paulo, dos 90, foram 17 em que as partes compuseram um acordo (TAC), sempre com a empresa se responsabilizando em abster-se da exigência de qualquer tipo de certidão sem limite de tempo.

O resultado é bastante significativo, pois pouco mais de 30% dos casos do Paraná e cerca de 19% dos de São Paulo daqueles que foram notificados pelo MPT escolheram realizar um acordo a arriscar a decisão de um inquérito ou ação judicial, demonstrando uma clara indução ou força por parte do MPT, de forma a mudar o contexto das negociações entre partes privadas.

Outro fato implícito, mas não menos relevante é saber que 100% de todos os TACs realizados têm por termo a abstenção total, independente das funções ou situações que englobam na empresa, e mais, que possivelmente possam surgir, afinal o TAC é para situações atuais, mas também para nunca mais poder exigir certidões de qualquer tipo, independente da justificativa, sob pena de multa indenizatória. Ou seja, o MPT além de não flexibilizar o termo, ainda "força" ou "induz" a empresa a se comprometer também por tempos vindouros, sob a ameaça do risco de uma possível ação judicial. Não houve, portanto, qualquer termo em que tivesse alguma exceção para exigência de certidões.

Não é demais salientar que havendo, atualmente, um posicionamento legal sobre o assunto, os acordos realizados pelo MPT permanecem válidos, e, caso a parte queira invalidar o acordo, necessitará recorrer ao judiciário para tanto, demonstrando a autonomia e o poder que o MPT detém.

Ademais, embora nem todos os procedimentos tenham resultado em um acordo, os procedimentos sem acordo tiveram de alguma forma uma intervenção do MPT, afinal: ou foram arquivados por falta de provas, ou o MPT requereu expressamente a abstenção da exigência de certidões, ou foram arquivados por ausência de interesse coletivo, ou o MPT ajuizou ação judicial, atuando diretamente para uma penalidade jurídica, ou arquivou por verificar não haver irregularidade, ou houve perda de objeto, ou comprovadamente a empresa parou de exigir. Em todos os casos o MPT citou a empresa, requereu defesa, teve o intuito de exigir a abstenção, mas pelas razões expostas teve sua limitação quanto à exigência, não fazendo sentido o acordo.

Todos estes resultados mencionados se encontram dentro do número total de procedimentos analisados. Eis alguns dos resultados encontrados:

Tabela 6- Resultados de processos (com intervenção) do MPT (PR e SP) sem assinatura de TACs

	Paraná	São Paulo
Arquivados por ausência de provas	3	2
Teve recomendação expressa para se abster da exigência de certidões	1	
Arquivados por ausência de interesse coletivo ou matéria de repercussão social	6	11
MPT ajuizou ação judicial	11	8
Arquivados por ausência de irregularidade	13	12
Arquivados por perda de objeto (empresa encerrou atividades ou sem empregados)	3	4
Arquivados pela empresa comprovar ter parado de exigir certidões	2	1
Inquérito em curso.	1	2
Denúncia genérica		1
Em andamento		3
TOTAL	40	44

Fonte: organizada pela autora com dados oficiais do MPT (SP e PR).

Os casos em que não havia provas, não havia interesse coletivo, foram ajuizadas ações judiciais ou aberto inquéritos, ou que a empresa encerrou foram considerados como de intervenção do MPT, pois as medidas foram tomadas tanto no sentido de apurar a irregularidade, como também de exigir a cessação da medida por parte das empresas.

Veja-se que dos 40 casos analisados do Paraná como intervenção do MPT (38% do total) se somarmos apenas os que não havia provas (3) e os que não haviam irregularidades (13), segundo avaliação do próprio MPT, já são 16 procedimentos, em que realmente não havia razão para qualquer acordo. Em São Paulo dos 44 (49% do total) procedimentos expostos na Tabela 6, o MPT julgou que (2) não havia provas e (12) sem irregularidades, somando-se 14.

Eis a suma dos resultados apurados e que são significativos para o trabalho em tela:

1. No Paraná 30% optaram por celebrar um acordo TAC, São Paulo 19%;
2. Se considerarmos que todos os procedimentos em que não realizaram acordo, foram arquivados por não ter sido encontrada nenhuma irregularidade, por não ter repercussão social ou em razão da empresa não estar mais em funcionamento, o que nos demonstra que apenas os que de fato não tinham nada a “temer” é que não realizaram acordo;

3. Se considerarmos que no Paraná, dos 105 procedimentos, 32 firmaram TAC e 40 tiveram intervenções do MPT diretamente, somando-se 72, estamos falando que a soma de intervenções (TAC+intervenções) do MPT na realidade reflete em pouco mais que 69% dos procedimentos, e em São Paulo, dos 90, sendo 17 TACs e 44 intervenções, que somam-se 61, estamos falando de mais de 68% de atuação do MPT, em que ou se fez acordo, ou de fato não havia razão para a realização do acordo.

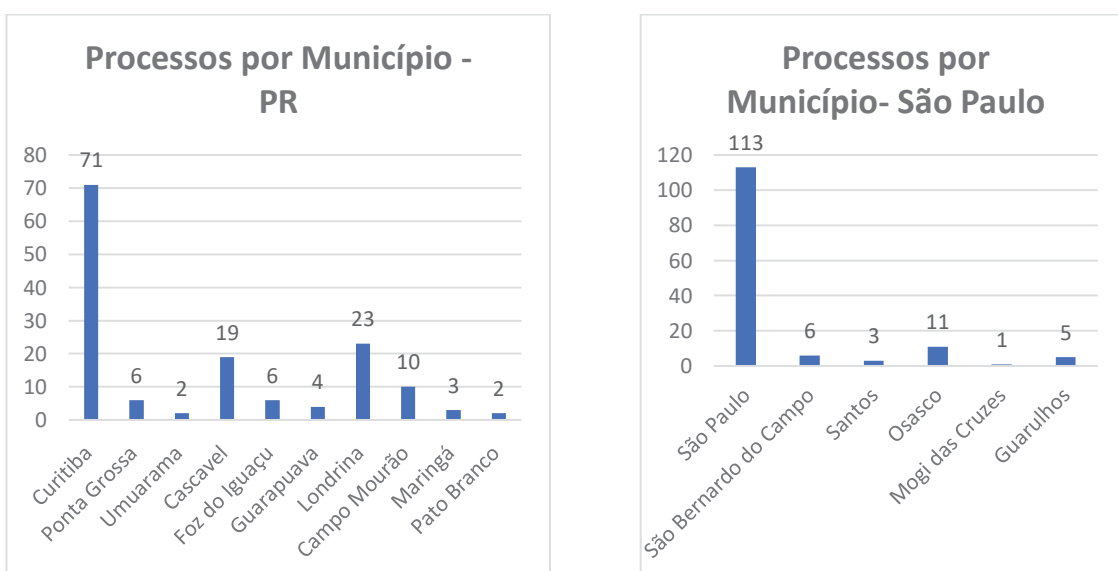
4. A celebração de acordos e propositura de ação surgiu desde 2004 no Paraná e em 2000 em São Paulo, quando ainda não havia sido pacificado o tema, ou seja, o MPT já atuava, mesmo sem legislação sobre o tema, criando regras sobre o assunto;

5. O teor dos acordos foi em 100% dos casos sem qualquer exceção, acordando, portanto, que a empresa deveria se abster de exigir quaisquer certidões "ad eternum", sem limite temporal, e não importando o cargo do empregado ou possível empregado.

Ao todo são 146 processos, mas analisando o teor descobriu-se que 105 deveriam ser considerados pois ou ganharam novo número no Paraná, ou não se referem ao assunto e de São Paulo de 139 consideramos 90.

Descritivamente temos a seguinte listagem de processos distribuídos pelos municípios do Paraná e de São Paulo:

Gráfico 13 – Processos distribuídos por município no MPT de SP e PR

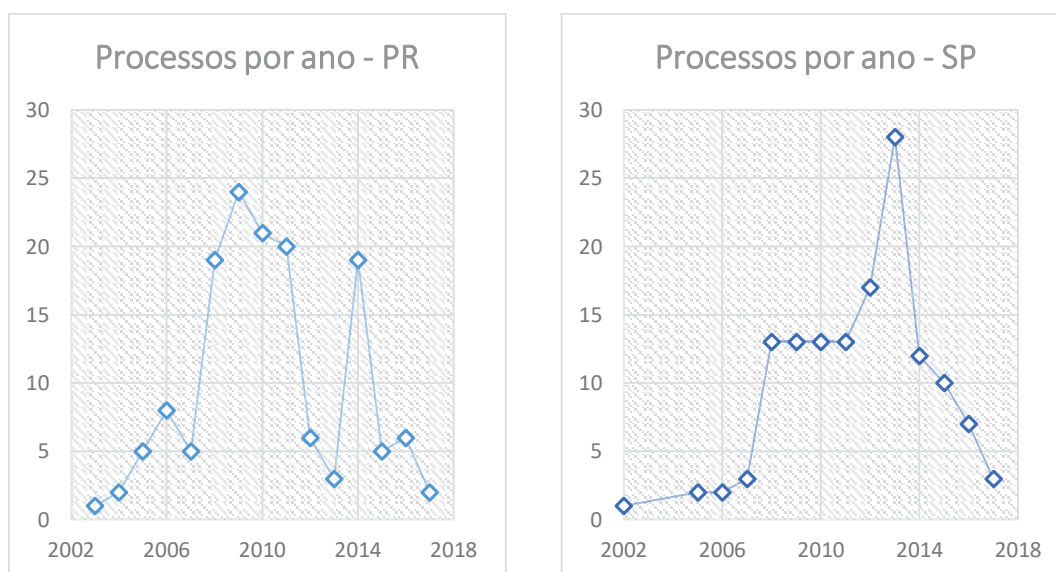


Fonte: organizada pela autora com dados oficiais do MPT (SP e PR).

No Paraná, Curitiba tem, portanto, uma atuação muito forte do MPT, enquanto as demais cidades tiveram baixa atuação quanto ao tema. Possivelmente, este dado está relacionado a dimensão populacional e econômica da capital. Entretanto, a presença de processos pelos municípios não segue exatamente esse mesmo critério (populacional/econômico), como pode ser visto pelo número de processos em Cascavel, Campo Mourão e Maringá. A atuação, autônoma, do MPT de cada município deve ter determinação no número de processos. Em São Paulo, algo semelhante ocorre, com a clara concentração dos processos na capital.

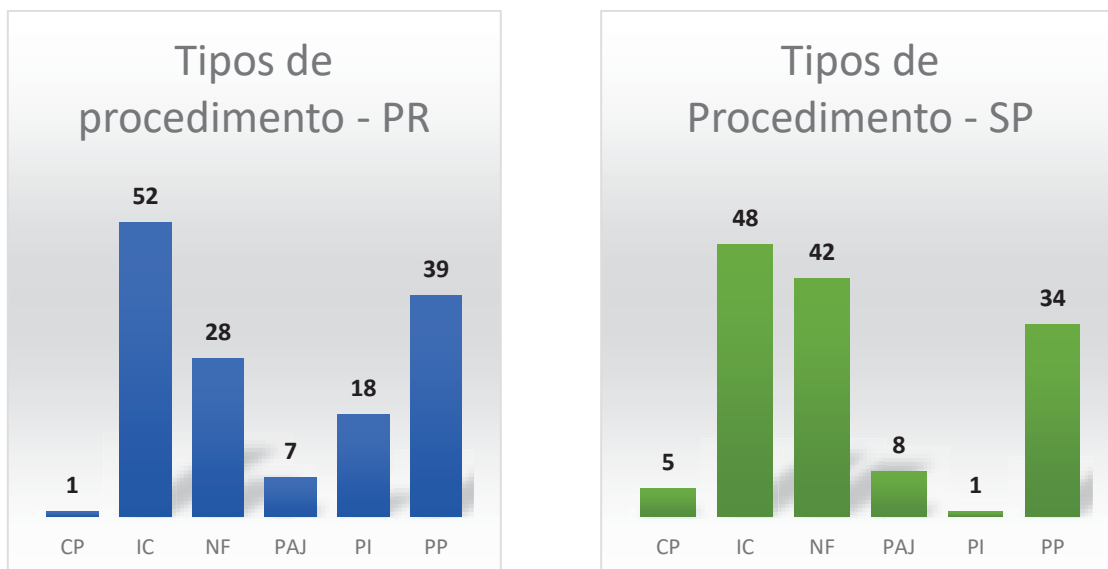
Os gráficos abaixo também demonstram o incremento anual dos processos. E, principalmente, a concentração de processos entre 2008 e 2014. Não sabemos ainda a razão específica do pico de processo a partir de 2008. Possivelmente, é resultante da disseminação da iniciativa desse tipo de processos entre procuradores do MPT. A diminuição de 2016 para 2017 certamente pode ser explicada pelo fato do TST ter levado a julgamento o assunto.

Gráfico 14 – Processos por ano – MPT PR e SP



Fonte: organizada pela autora com dados oficiais do MPT (SP e PR).

Gráfico 15 – Tipos de procedimento MPT PR e SP



Fonte: organizada pela autora com dados oficiais do MPT (SP e PR).

Sobre os tipos de procedimento (CP: Carta Precatória, IC: Inquéritos Cíveis, NF: Notícia de Fato, PAJ: Procedimento de Assistência Jurídica, PI: Procedimento Investigatório, nomenclatura antiga, PP: Procedimento Preparatório), descritivamente, a atuação dos MPTs do Paraná e São Paulo podem ser vistos no Gráfico 15, acima. A frequência é muito semelhante em ambos estados.

É importante ainda a reflexão do poder e da autonomia do MPT como instituição, ao exigir consultas específicas para seus concursos e admissões, chegando inclusive a questionar questões particulares, familiares, etc, mas entender como dano moral coletivo a atitude das empresas que praticam as mesmas pesquisas.

O que se pode extrair, portanto, dos resultados, é que o fato de que 30% do Paraná optou pela realização de acordo e 19% em São Paulo é bastante significativo, quando entendido todo conjunto de resultados, especialmente quando são acrescidos os processos que foram objeto de intervenção do MPT sem a assinatura de um TAC, reforçando que o MPT se utiliza não apenas de força, mas também da indução para escolhas e mudanças de comportamento das empresas fiscalizadas.

Portanto, o que observamos com a pesquisa dos TACs neste assunto de exigência de certidões é que o comportamento do MPT em ambos os estados que estudamos foi muito ativa, presente, e direcionou todas as partes de alguma forma para sua forma de pensar. Ou seja, o MPT ou conduziu a parte a realizar o acordo em seus termos, que se frise, não havia flexibilidade alguma, ou sua investigação não havia provas ou irregularidades. Identificamos, portanto, que houve claramente uma indução ao acordo, afinal todos os que haviam de alguma forma exigido alguma certidão optaram por aceitar o TAC proposto pelo MPT, mesmo na ausência de legislação ou pacificação do tema pelo TST.

Com a mudança de comportamento e negociação seguindo os termos que o MPT propõe, afinal, nenhum TAC teve por termo qualquer exceção e sim a obrigação completa, inegociável e atemporal da parte se abster de todo tipo de requerimento de certidões, percebe-se os poderes que a CF de 1988 alterou o MP e o MPT, de forma a conferir-lhe autonomia a possibilitar uma atuação *unaccountable*, ou seja, de “legislar”, jurisdicionar, sem um controle que de fato o limite, pois realizou acordos e propôs ações coletivas, conforme seu entendimento, mesmo sem lei específica sobre o tema.

O fato do MPT poder atuar sem um posicionamento legal sobre o assunto fazendo um contrato atemporal com as partes por si só já demonstra que a instituição possui um instrumento sem um controle efetivo, e ainda que o permite sim legislar naquela esfera, uma vez que se fez lei sobre o caso, definindo a obrigação que entendia correta para apenas depois de diversas discussões sobre o assunto ser definido pelo judiciário qual seria a interpretação correta, confirmando nossa hipótese de estudo.

De forma prática, e no exemplo analisado e embasado para as conclusões, entendemos que as empresas acabam por aceitarem o TAC por receio de consequências judiciais e possíveis condenações indenizatórias, especialmente porque não havia um posicionamento judicial sobre o tema, confirmado então pelo número de TACs firmados, principalmente porque todos os demais processos em que não foram firmados os TACs foram ou em razão de não haver prova da exigência de certidões, ou por acordos judiciais, ou por ausência de interesse coletivo, ou por perda de objeto, em caso das empresas não estarem mais em atividade.

Se considerarmos, portanto os dados daqueles em que havia efetiva prova da exigência de certidão, 100% dos casos do Paraná e São Paulo optaram por realizar acordo junto ao MPT, o que confirma a hipótese de que a CF de 1988 alterou no MP e MPT os poderes, conferindo

autonomia de forma a possibilitar este tipo de atuação *unaccountable*, ou seja, de “legislar”, jurisdicionar, pois realizou acordos e propôs ações coletivas, conforme seu entendimento, mesmo sem lei específica sobre o tema.

Resta evidente que os acordos aconteceram em razão do MPT como instituição ter atuado de forma a forçar ou induzir as partes a agir na maneira que pretendiam, conforme os termos de acordo realizados, ou seja, no sentido da abstenção total de exigência de certidões, assim como de maneira a mudar o contexto das negociações entre as partes, afinal, negociou da forma como quis ao longo dos anos analisados, assinando TACs, enquanto não havia posicionamento legal do assunto, indicando estar correta a hipótese lançada.

A hipótese, que gostaríamos de responder era se de fato a CF de 1988 alterou no MP e MPT os poderes, conferindo autonomia de forma a possibilitar este tipo de atuação *unaccountable*, ou seja, de “legislar”, jurisdicionar.

O tema estudado foi sobre poder ou não exigir certidões de um empregado, quer sejam criminais, de crédito ou outra para contratação ou manutenção de emprego. Na prática houve muitas divergências, a começar porque alguns Procuradores do Trabalho passaram a receber denúncias e a solucionar de forma diversa, cada Procurador com seu entendimento, e assim o judiciário nos casos de ações civis públicas passou a julgar, também de formas diferentes, conforme o entendimento de cada juiz, levando finalmente a questão ao Tribunal Superior do Trabalho.

Vimos que o debate foi levado ao Tribunal Superior do Trabalho (TST), e estavam em discussão algumas questões, o fato de ter legislação específica para as hipóteses em que se pode exigir certidões prévias a contratação, como exemplo os vigilantes (Lei 7102/83) e motoristas (resolução da agência nacional de transporte terrestre 1971/2007), também não ser o poder empregatício absoluto, e, de outro lado, o direito à segurança, o acesso à informação e obtenção de certidões, e os conceitos que definem o dano moral.

Sobre o dano moral foram discutidas, como já citamos algumas possibilidades, a primeira, se a mera exigência de certidão causa dano por si só, depois se quando a lei permite requerer a certidão pode ainda assim gerar algum tipo de dano, a terceira é se não há antecedentes e o empregador realiza a contratação, se haveria algum dano, a quarta é se há danos quando há antecedentes criminais e ainda assim há a contratação, a quinta situação seria do empregador exigir a certidão, ter antecedentes, não contratar, e se discutir a causa da não contratação, se teve ou não

discriminação, ou se o empregador usou de seu poder diretivo para escolher quem serve melhor a função, e se houvesse prova específica de discriminação aí sim caberia danos morais, e por fim o caso de exigência durante o contrato de trabalho de certidão, e se comprovar a constatação de antecedentes e então ocorrer a rescisão contratual, que também poderia ser questionado se houve ou não danos morais em casos em que o empregado não foi exposto.

A Subseção 1 Especializada em Dissídios Individuais (SDI-1) decidiu, em abril de 2017, por maioria, que a exigência de certidão negativa de antecedentes criminais caracteriza dano moral passível de indenização quando caracterizar tratamento discriminatório ou não se justificar a exigência em razão da lei, da natureza do ofício ou do grau especial de fidúcia exigido, a exemplo dos casos de cuidados de idosos, crianças e incapazes, manejo de armas ou substâncias entorpecentes, acesso a informações sigilosas, transporte de carga empregados domésticos, etc.

Posto isto, entendendo que o MP pós 1988 ganhou todas as garantias e independência de que precisava para exercer suas funções antes já designadas, passou a agir de forma arbitrária, enquanto não havia nenhum posicionamento judicial sobre o tema, quer seja quanto a quais casos se justifica requerer a certidão, quer seja quanto ao entendimento das situações que ensejam dano moral, ou seja, neste único tema restou evidente a liberdade que o MP tem com apenas um instrumento, que é o Termo de Ajuste de Conduta, instrumento este que demonstra a autonomia de forma a uma atuação *unaccountable*, ou seja, de “legislar”, jurisdicionar, afinal, fez acordos, sem limites temporais, até mesmo atualmente contra o que dispôs o TST, e atuava antes mesmo de um posicionamento legal, de formas distintas entre os promotores, ressaltando a autonomia e arbitrariedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o estudo realizado, as conclusões que se chegam são que o MPT possui uma independência institucional que constitui-se na autonomia que obtém para realizar suas funções. Os elementos que compõem a independência institucional vão desde a forma de ingresso, os instrumentos que lhe são conferidos, autonomias (administrativa, financeira e orçamentária), garantias funcionais (vitaliciedade, irredutibilidade de salários e inamovibilidade), poder de fiscalizar, influenciar, a independência entre cada procurador para se pronunciar e tomar decisões, etc.

Tendo em vista que a essência dos Estados Democráticos de Direito constitui-se no modelo de separação dos poderes com pesos e contrapesos, não é ideal que ocorra uma independência institucional plena para o Ministério Público, sem o exercício de *accountability* institucional por outros poderes e por outros agentes estatais, uma vez que permite a instituição atuar sem limites e de forma discricionária.

A independência que o MPT goza como instituição autônoma e independente permite que seus procuradores exerçam certa independência decisional, no sentido de poderem agir conforme seus interesses e preferências, criando regras as partes, mesmo quando não tenha legislação sobre o assunto, e assim, embora seja uma independência necessária, não pode ser desenfreada a ponto da livre interpretação dos fatos, da lei e da Constituição.

O objetivo de uma instituição, como visto em Elster (1994) é proteger a sociedade e por isso criam-se leis e mecanismos para proteger de paixões ou auto interesse de governos e governantes.

North (1993) define instituições como estruturas de poder impostas sobre a interação humana pelos próprios seres humanos. As instituições são constituídas basicamente de regras, que podem ser formais e informais. O importante é o reconhecimento de seu caráter de coação.

Tsebelis (1998, p. 51) aponta que a ação individual racional é uma adaptação a um ambiente institucional e, assim, “(...) as instituições predominantes (as regras do jogo) determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos e sociais.”

Estudamos historicamente o processo de constituição e poderes do Brasil, para entender por que a estrutura de poder e padrões ocorreu e ocorre, quais as escolhas estratégicas, arranjos institucionais e o impacto das regras do jogo.

Estudar considerando a história e um marco temporal maior amplia a experiência e nos dá mais dados e variações dos resultados, como vimos por (PIERSON; SKOCPOL, 2008, 12), e mais, os resultados desencadeiam e reforçam a recorrência de um determinado padrão no futuro, o que gera grande dificuldade em reverter as opções criadas, pois as alternativas políticas que antes existiam, depois de certo caminho seguido podem não mais existirem, ou ser muito difícil de alteração.

Assim, independente da intenção ou restrições existentes, a Constituição quando dá competência, autonomia e poderes a um ator institucional, como o MP, mesmo que se crie formas de restringir seus poderes não se tem todas as opções como antes da CF/88.

Uma vez estabelecidos os padrões políticos, as leis etc., as regras do jogo institucional e até mesmo a forma de pensar dos cidadãos sobre o mundo político geram esta dinâmica de *feedback*.

Portanto, além de consequências intencionais, a Constituição também quando alterada possui consequências não intencionais, ainda que se tenha pensado e se preocupado com o futuro, os cenários são de grande complexidade e alta incerteza, e conseqüentemente há erros e resultados inesperados. E foi isto que identificamos neste estudo.

Como visto, Elster fala que as instituições modificam o comportamento através de vários mecanismos, um deles através da alteração do contexto das negociações entre os indivíduos, por meio da imposição de limites ou arbitragens externas, sendo um efeito da mudança institucional da CF/88 e a sua capacidade para alterar o comportamento dos indivíduos na relação estado sociedade. Outra forma é induzir comportamentos, deixando mais difícil de outra forma. E isto nos fez identificar no caso do Brasil a dificuldade de algum tipo de controle, a ausência, portanto, de accountability, e um *accountability* judicial fraco, fazendo com que o MP assumira uma autonomia que o leva a “legislar” ou “juridicionar” através de contratos, como por exemplo através do TAC.

O MP possui independência funcional e também autonomia funcional e administrativa. Tanto autonomia, como independência se aplicam ao MP.

Muitos avanços ocorreram quanto ao MP, mas foi apenas a partir da Constituição de 1988 que foi concedida a instituição a autonomia funcional, que permite tomar decisões sem os órgãos ou Poderes do Estado, a exemplo da ação civil pública, que não mais depende do Executivo, ou seja, não depende do governo e é independente em relação aos políticos, passando também a ser ampliado tal instrumento para todos os interesses difusos e coletivos, o que revela um alto grau de

autonomia do MP pós 1988. (CARVALHO e LEITÃO, 2011) O MP pode ainda realizar acordos sobre um assunto que sequer possuem legislação. Ele faz um contrato válido entre partes, sem limite temporal e da maneira como cada procurador interprete.

A formatação do Ministério Público brasileiro é única no mundo, de modo que não existe em outros países um *parquet* unicamente dedicado à esfera trabalhista. Relatamos que algumas procuradorias-gerais possuem subdivisões voltadas à defesa dos direitos humanos ou especificamente dos direitos laborais, mas não um ramo apenas para esta esfera.

A Constituição Federal (CF) de 1988 permitiu que o MPT se convertesse em uma instituição, *unaccountable* e com capacidade de alterar a legislação trabalhista e a jurisdição trabalhista. O MPT se viabilizou um *Bypass* ao Congresso e à Justiça do Trabalho através das TACs e outros mecanismos de atuação.

Como vimos (TOMIO e ROBL FILHO, 2013, p.31), *accountability* significa prestar informações sobre suas ações ao mandante, justificar suas ações, poder ser sancionado por seu mandante e agentes próprios para isto, que podem utilizar da sanção como forma de coação por não agir conforme os interesses do mandante ou por descumprimento de normas legais e constitucionais. E se não há sanção já se percebe uma fraca *accountability*.

Só sobre a questão de sanção vimos que Portugal possui um Conselho do MP para opinar e o Procurador Geral para decidir, Espanha possui uma Comissão de Justiça do Congresso dos Deputados, França o Ministro de Justiça pede parecer do Conselho Superior da Magistratura e sob proposta do superior hierárquico pode interditar o magistrado, na Itália ocorre através do Ministro de Justiça de forma facultativa e pelo Procurador Geral do STJ de forma obrigatória, o que depois é levado ao tribunal disciplinar; Argentina o poder de disciplina vem do Procurador Geral e do Defensor, sendo que magistrados superiores também podem sancionar seus inferiores; e Brasil apenas por sentença transitado em julgado. Só por isto já poderíamos concluir que há uma fraca *accountability*.

Interessante é que enquanto outros países o procedimento de sanção é de uma única pessoa ou uma seção junto a uma comissão para decidir, unicamente o Brasil passa por um processo judicial, com todas as esferas, não podendo haver sanção pelos superiores hierárquicos, ao menos não para sua exoneração.

A França ainda continua em debate quanto ao controle do poder executivo, o México, Republica Dominicana e Uruguai são controlados pelo Executivo, muitos países são controlados

pelo Ministro de Justiça, como a Espanha, França, Itália e Argentina, e outros pelo poder judiciário, como Colômbia, Costa Rica e Paraguai. O Brasil, entretanto, não possui qualquer tipo de controle por outros órgãos e isto o diferencia e muito!

A Colômbia tem sua autoridade máxima definida pelo Senado da República, Costa Rica pelo governo e Assembleia Legislativa, Paraguai, México e República Dominicana pelo Presidente da República e Uruguai pela Presidência da República, Câmara de Senadores e Comissão Permanente, mas os Procuradores de Estado e Fiscais dos Governos todos apenas por indicação do Presidente da República.

Em grande parte, portanto, é o governo quem nomeia a autoridade máxima e por consequência também podemos entender que controla a Instituição. No Brasil o Procurador Geral da República também é nomeado pelo Presidente da República, após aprovação de maioria absoluta dos membros do Senado para mandato de dois anos, permitida a recondução, e sua destituição pelo Presidente da República, após maioria absoluta do Senado Federal, porém, os Promotores e Procuradores possuem autonomia em seu trabalho e não são disciplinados por esta autoridade máxima, não sendo limitados ou controlados por esta.

Outro diferencial que vimos é que no Brasil o promotor público tem proteção ao seu salário pela lei, não podendo ser sancionado com relação a este ponto e possui diversas garantias e princípios que lhe garantem autonomia.

Outras características reforçam a autonomia do MP, como o poder de decisão de um inquérito se tornar ou não um processo, ter a independência do judiciário, não estar em qualquer estrutura física com outro órgão, de maneira a ser influenciado, e escolher a agenda do judiciário, afinal, escolhe quais casos chegarão ao judiciário, quer por arquivamento, ou acordo. Como diz Sadek (2000, p.16), há uma estimativa de que 90% dos problemas sequer cheguem ao judiciário.

Vimos ainda que promotores relataram seu compromisso com a justiça social, inclusive acima da estrita aplicação das leis (RIBEIRO, 2017, p.66) e isto demonstra a autonomia do MP. Tem autonomia para priorizar, separar, dar sequência, conforme seu entendimento. Tem diferentes opiniões entre os próprios promotores.

Pelos dados da CCP ainda podemos concluir que a constituição brasileira garante mais independência ao judiciário do que poderes ao legislativo e mais poderes a ambos do que ao executivo, e pelo MP possuir todas as garantias do judiciário é o que mais possui garantias constitucionais de independência com os demais países. Há somente quatro países que possuem

índice de judicial Independence acima do Brasil com 6 dos 6 requisitos e o Brasil com 5 requisitos dos 6, em segunda classificação.

Vimos uma tendência de maior poder legislativo constitucionalizado que acompanha maior independência judicial, e no Brasil há prerrogativas semelhantes na constituição para os três poderes, judiciário, legislativo e executivo, poderes mais equilibrados.

Construímos um índice com base nos dados do CEPEJ para indicar autonomia, e Brasil ficou em primeiro lugar, o que muito representa.

Considerarmos ainda democracias consolidadas, anteriores a década de 80, e recentes, posteriores a década de 80, e foi possível ver que há maior probabilidade de encontrar mais prerrogativas de autonomia institucional atribuída ao MP em “democracias” recentes. Isto pode significar que constituições pós anos 80 e saídas de regimes autoritários tendem a reforçar as competências do MP.

Assim, a autonomia do MP foi confirmada, assim como a propensão de dar mais garantias e prerrogativas em democracias recente, o que ocorreu com o Brasil, em especial na Constituição de 1988, tornando muito difícil qualquer limitação e *accountability*, afinal, instituições são propensas a increasing returns. Como atores sociais se comprometem baseados em uma instituição existente e políticas, o custo de sua saída de acordos estabelecidos geralmente sobe muito, e de fato atualmente qualquer mudança constitucional é muito mais difícil e assim o controle do MP também o é, visto que a Constituição não estabeleceu qualquer forma de controle, limite e freio, que não as leis.

Após todo apoio da teoria, estudos específicos analisados comparativamente o Brasil e outros países, observamos uma das esferas de atuação específica do MPT, que é o TAC na área de discriminação de empregados, quanto a exigência de certidões para contratação ou manutenção de emprego, e os resultados demonstraram grande número de acordos aceitos.

No Paraná 30% optaram por celebrar um acordo TAC e São Paulo 18%. Mas se considerarmos todos os procedimentos em que não realizaram acordo, foram arquivados por não ter sido encontrada nenhuma irregularidade, por não ter repercussão social ou em razão da empresa não estar mais em funcionamento, o que nos demonstra que apenas os que de fato não haviam nada a “temer” é que não realizaram acordo, os que não tinham nenhuma irregularidade, ou seja, 100% dos que exigiram algum tipo de certidão optaram pela realização do TAC.

A celebração de acordos e propositura de ação surgiu desde 2004 no Paraná e em 2000 em São Paulo, quando ainda não havia sido pacificado o tema, ou seja, o MPT já atuava, mesmo sem legislação sobre o tema, criando regras sobre o assunto;

O teor dos acordos foi em 100% dos casos sem qualquer exceção, acordando, portanto, que a empresa deveria se abster de exigir quaisquer certidões "*ad eternum*", sem limite temporal, e não importando o cargo do empregado ou possível empregado.

Isto nos diz que as partes optaram pelo acordo em todos os casos em que poderiam sofrer pela propositura de uma ação judicial, indicando a indução por parte do MPT a aceitar seus termos, e mostrando a força do mesmo como ator para “amedrontar” com as possíveis consequências, caso as partes assim não resolvessem, fazendo com que o MPT criasse regra sobre o caso, ou poderíamos dizer lei, uma vez que os casos foram resolvidos antes de posicionamento legal sobre o tema, demonstrando-se como uma instituição de fato *unaccountable*.

REFERÊNCIAS

AGUILAR AGUILAR, Azul América. Institutional Changes in the Public Prosecutor's Office: The Cases of Mexico, Chile and Brazil. *Mex. law rev*, México, v. 4, n. 2, p. 261-290, jun. 2012. Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-05782012000100004>. acessado em 19 sept. 2018>.

ALMEIDA, Gregório Assagra, 2008. *O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social*. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

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

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, p. 359-393, Apr. 2017. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582017000200359&lng=en&nrm=iso>. access on 15 Nov. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/001152582017123>.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 23, p. 127-139, Nov. 2004. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782004000200011&lng=en&nrm=iso>. access on 02 Jan. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782004000200011>.

CARVALHO, Ernani; LEITAO, Natalia, 2010. *O Novo desenho institucional do Ministerio Publico e o Processo de Judicializacao da Politica* [online]. <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n2/a03v6n2.pdf>. Acessado em [03.09.2017].

CARVALHO, Ernani; LEITAO, N.. Operationalizing and Measuring Prosecutorial Independence: The Brazilian Case. In: Matthew C. Ingram; Diana Kapiszewski. (Org.). *Beyond High Courts: The Justice Complex in Latin America*. 01ed.Indiana: Notre Dame Press, 2019, v. 1, p. 81-112.

CARVALHO, Ernani. POLÍTICA CONSTITUCIONAL NO BRASIL: A AMPLIAÇÃO DOS LEGITIMADOS ATIVOS NA CONSTITUINTE DE 1988. *Revista da EMARF, Cadernos Temáticos*, Rio de Janeiro, p. 1-440, dez. 2010 <http://emarf.trf2.jus.br/site/documentos/revistaemarfseminario.pdf#page=98>

CEPEJ. The European Commission for the Efficiency of Justice. *European judicial systems - Efficiency and quality of justice*. CEPEJ Studies No. 23, Edition 2016 (2014 data), 2016.

DAVID, P. A. **Path dependence, its critics and the quest for historical economics**. Oxford: Stanford Univ., 1998. (Stanford Economics Working Paper).

DIAS, Ítalo Costa. **Ministério Público brasileiro, uma breve análise da sua evolução nas constituições brasileiras**. 2018, disponível em <<https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/2213-ministerio-publico-brasileiro-um-breve-analise-da-sua-evolucao-nas-constituicoes-brasileiras.html>>. Acessado em 08.08.2019.

DIAS, Paulo J.; AZEVEDO, Rodrigo G. de. O papel do Ministério Público: estudos comparados dos países latino-americanos. São Paulo: Almedina, 2008.

ELSTER, Jon, 1994. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

ELSTER, J. *Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições*. SP: Unesp, 2009.

GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. Guarding the guardians: Judicial councils and judicial independence. *The American Journal of Comparative Law*, v. 57, n. 1, p. 103-134, 2009.

GUTMANN, Jerg; VOIGT, Stefan: The Independence of Prosecutors and Government Accountability. *ILE Working Paper Series*, No. 8, University of Hamburg, Institute of Law and Economics (ILE), Hamburg, 2017.

HOFF, Debora. (2011). A história importa: proposta de estrutura analítica para o estudo de path-dependence. *Ensaio FEE 0101-1723*. 32. 7-30.

KERCHE, Fábio. Autonomy and discretionary power of the Public Prosecutor's Office in Brazil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 4, Selected Edition, 2008. Available from <http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000100002&lng=en&nrm=iso>. access on 07 Nov. 2018.

MACEDO JÚNIOR, RP. A evolução institucional do ministério público brasileiro. SADEK, MT., org. In *Uma introdução ao estudo da justiça* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 65-94. ISBN: 978-85-7982-032-8. Available from <http://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf>.

MACIEL, D. & KOERNER, A. 2002. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, p. 113-133.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**. n. 29, p. 507-548, 2000.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in Comparative International Development**. v. 36, n. 1, p. 111-141, 2001.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A independência do Ministério Público. Palestra proferida na Associação do Ministério Público do Rio de Janeiro em 11.03.1996. transcrita em *Juris Síntese Millennium* [Cd-rom]: Síntese, jan 2001) <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/indmp.pdf>. Acessado em 16.05.2018 às 12:35.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MELTON, James; GINSBURG Tom. Does De Jure Judicial Independence Really Matter? A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence. 2014. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=http://comparativeconstitution.sproject.org/ccp-rankings/&httpsredir=1&article=1178&context=law_and_economics

MORAES, Alexandre, 2003. *Direito Constitucional* [online]. https://jornalistaslivres.org/wp-content/uploads/2017/02/DIREITO_CONSTITUCIONAL-1.pdf. Acessado em [28.11.2017].
ODONNELL, Guillermo O', 1991. *DEMOCRACIA DELEGATIVA?* [online]. <http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>. Acessado em [10.10.2017].

NORTH, D. C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económico, 1993.

PEREIRA, Ricardo, 2011. *Mercado de Trabalho* [online]. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3959/1/bmt48_nt04_ministeriopublico%20%281%29.pdf. Acessado em [12.11.2017].

PRADO, Mariana, 2011. *Institutional Bypass: An Alternative for Development Reform* [online]. https://www.researchgate.net/publication/228276666_Institutional_Bypass_An_Alternative_for_Development_Reform. Acessado em [01.10.2017].

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO EN LA CIENCIA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA. Rev. Urug. Cienc. Polít., Montevideo, v. 17, n. 1, p. 7-38, dic. 2008. Disponible en <http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2008000100001&lng=es&nrm=iso>. accedido en 23 mayo 2018.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: Velha instituição com novas funções?. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n. 113, p. 51-82, set. 2017. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-74352017000200003&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 13 set. 2018. <http://dx.doi.org/10.4000/rccs.6654>>.

SADEK, Maria Tereza, 2009. *A Construção de um novo Ministério Público resolutivo*. De jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 12.

SADEK, Maria Tereza. (2000), "Cidadania e Ministério Público», em M. T. Sadek (org.), *Justiça e Cidadania o Brasil sem*. São Paulo, Sumaré.

SADEK, Maria Tereza (org.). (1997), *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo, Idesp/Sumaré.

SADEK, Maria Tereza, 2010. O sistema de justiça [online]. <https://play.google.com/books/reader?id=BN7OAwAAQBAJ&hl=pt-BR&printsec=frontcover&pg=GBS.PP1>. Acessado em [17.11.2017].

SILVA, Cátia Aida, 2001. *Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos* [online]. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100007&lng=en&nrm=iso. Acessado em [07. 04.2017].

TALEB, Akila; AHLSTRAND, Thomas. The public prosecutor, its role, duties and powers in the pre-trial stage of the criminal justice process—a comparative study of the french and the swedish legal systems—. **Revue internationale de droit pénal**, v. 82, n. 3, p. 523-540, 2011.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto, 2013. *Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)* [online]. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100004&lng=en&nrm=iso. Acessado em 01.10.2017

TONRY, Michael. “Prosecutors and Politics in Comparative Perspective.” *Crime and Justice*, vol. 41, no. 1, 2012, pp. 1–33. *JSTOR*, JSTOR, www.jstor.org/stable/10.1086/666975.

TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998.

UNIÃO, Ministério Público da (2017). *Histórico do Ministério Público no Brasil* [online]. <http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico>. Acessado em [20.11.2017].

VAN AAKEN, Anne; FELD, Lars P.; VOIGT, Stefan. Do independent prosecutors deter political corruption? An empirical evaluation across seventy-eight countries. *American Law and Economics Review*, v. 12, n. 1, p. 204-244, 2010., Pages 204–244, <https://doi.org/10.1093/aler/ahq002>
VOIGT, Stefan; WULF, Alexander J. What makes prosecutors independent? Analysing the institutional determinants of prosecutorial independence. **Journal of Institutional Economics**, p. 1-22, 2017.

ANEXOS

ANEXO 1 - Comparative Constitutions Project (CCP) - Constitution Rankings - CCP Indices

Executive Power — This is an additive index drawn from a working paper, Constitutional Constraints on Executive Lawmaking. The index ranges from 0-7 and captures the presence or absence of seven important aspects of executive lawmaking: (1) the power to initiate legislation; (2) the power to issue decrees; (3) the power to initiate constitutional amendments; (4) the power to declare states of emergency; (5) veto power; (6) the power to challenge the constitutionality of legislation; and (7) the power to dissolve the legislature. The index score indicates the total number of these powers given to any national executive (president, prime minister, or assigned to the government) as a whole.

Legislative Power — This captures the formal degree of power assigned to the legislature by the constitution. The indicator is drawn from Elkins, Ginsburg and Melton, *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge University Press, 2009), in which we created a set of binary CCP variables to match the 32-item survey developed by M. Steven Fish and Mathew Kroenig in *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey* (Cambridge University Press, 2009). The index score is simply the mean of the 32 binary elements, with higher numbers indicating more legislative power and lower numbers indicating less legislative power.

Judicial Independence — This index is drawn from a paper by Ginsburg and Melton, *Does De Jure Judicial Independence Really Matter? A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence*. It is an additive index ranging from 0-6 that captures the constitutional presence or absence of six features thought to enhance judicial independence. The six features are: (1) whether the constitution contains an explicit statement of judicial independence; (2) whether the constitution provides that judges have lifetime appointments; (3) whether appointments to the highest court involve either a judicial council or two (or more) actors; (4) whether removal is prohibited or limited so that it requires the proposal of a supermajority vote in the legislature, or if only the public or judicial council can propose removal and another political actor is required to approve such a proposal; (5) whether removal explicitly limited to crimes and other issues of misconduct, treason, or violations of the constitution; and (6) whether judicial salaries are protected from reduction.

Country	Year Enacted	Executive Power	Legislative Power	Judicial Independence
Afghanistan	2004	6	0,38	2
Albania	1998	5	0,43	5
Algeria	1996	7	0,29	1
Andorra	1993	6	0,19	3
Angola	2010	7	0,19	2
Antigua and Barbuda	1981	3	0,14	0
Argentina	1983	3	0,43	6
Armenia	1995	6	0,29	4
Australia	1901	2	0,14	3
Austria	1945	3	0,43	1
Azerbaijan	1995	6	0,29	3

Bahamas	1973	3	0,14	2
Bahrain	2002	7	0,33	2
Bangladesh	1986	4	0,33	5
Barbados	1966	3	0,19	3
Belarus	1994	7	0,33	2
Belgium	1831	4	0,38	3
Belize	1981	3	0,24	4
Benin	1990	4	0,29	1
Bhutan	2008	4	0,29	5
Bolivia	2009	5	0,33	4
Bosnia and Herzegovina	1995	2	0,24	0
Botswana	1966	3	0,1	4
Brazil	1988	5	0,48	5
Brunei	1959	7	0	0
Bulgaria	1991	6	0,52	6
Burkina Faso	1991	7	0,29	3
Burundi	2005	7	0,29	2
Cambodia	1993	5	0,52	2
Cameroon	1972	7	0,24	1
Canada	1867	2	0,05	1
Cape Verde	1980	5	0,43	1
Central African Rep.	2013	5	0,24	3
Chad	1996	4	0,38	3
Chile	1980	6	0,33	4
China	1982	2	0,38	2
Colombia	1991	5	0,33	3
Comoros	2001	5	0,24	1
Congo	2001	6	0,29	2
Congo, Dem. Rep.	2005	5	0,38	1
Costa Rica	1949	5	0,29	1
Cote d'Ivoire	2000	6	0,33	3
Croatia	1991	6	0,43	4
Cuba	1976	3	0,38	1
Cyprus	1960	3	0,19	3
Czech Republic	1993	4	0,38	2
Denmark	1953	4	0,43	1
Djibouti	1992	4	0,38	1
Dominica	1978	3	0,14	0
Dominican Republic	2010	6	0,29	4
Ecuador	2008	7	0,14	2
Egypt	2014	6	0,48	1
El Salvador	1983	4	0,38	3
Equatorial Guinea	1991	7	0,14	1
Eritrea	1997	3	0,48	4
Estonia	1992	6	0,38	2
Ethiopia	1994	3	0,48	4
Fiji	2013	3	0,43	4
Finland	1999	3	0,48	1
France	1958	7	0,24	2

Gabon	1991	7	0,33	1
Gambia	1996	3	0,33	6
Georgia	1995	5	0,43	2
Germany	1949	5	0,29	2
Ghana	1992	3	0,29	4
Greece	1975	3	0,24	3
Grenada	1991	3	0,14	1
Guatemala	1985	5	0,38	1
Guinea	2010	7	0,24	3
Guinea-Bissau	1984	3	0,33	0
Guyana	1980	3	0,19	3
Haiti	1987	4	0,62	4
Honduras	1982	4	0,33	4
Hungary	2011	6	0,33	2
Iceland	1944	4	0,29	1
India	1949	4	0,19	4
Indonesia	1959	3	0,33	2
Iran	1979	2	0,38	4
Iraq	2005	4	0,43	1
Ireland	1937	3	0,38	3
Israel	1958	0	0,19	4
Italy	1947	4	0,24	1
Jamaica	1962	3	0,1	1
Japan	1946	2	0,38	2
Jordan	1952	7	0,19	1
Kazakhstan	1995	6	0,14	3
Kenya	2010	2	0,29	5
Kiribati	1979	2	0,1	4
Kosovo	2008	6	0,29	5
Kuwait	1992	7	0,33	1
Kyrgyzstan	2010	4	0,33	3
Laos	1991	3	0,43	2
Latvia	1991	3	0,38	2
Lebanon	1926	6	0,14	1
Lesotho	1993	3	0,14	3
Liberia	1986	2	0,33	4
Liechtenstein	1921	5	0,19	2
Lithuania	1992	4	0,38	3
Luxembourg	1868	5	0,33	3
Macedonia	1991	3	0,38	3
Madagascar	2010	7	0,19	1
Malawi	1994	3	0,43	4
Malaysia	1957	4	0,1	2
Maldives	2008	1	0,38	5
Mali	1992	7	0,24	2
Malta	1964	4	0,14	2
Marshall Islands	1979	1	0,19	5
Mauritania	1991	6	0,33	1
Mauritius	1968	3	0,14	3

Mexico	1917	4	0,33	4
Micronesia	1978	3	0,19	4
Moldova	1994	5	0,38	2
Monaco	1962	5	0,14	2
Mongolia	1992	6	0,33	4
Montenegro	2007	5	0,43	4
Morocco	2011	7	0,19	3
Mozambique	2004	7	0,14	2
Myanmar	2008	3	0,38	4
Namibia	1990	5	0,24	4
Nauru	1968	2	0,14	1
Nepal	2006	3	0,29	6
Netherlands	1815	5	0,29	1
New Zealand	1852	1	0,19	4
Nicaragua	1987	4	0,33	2
Niger	2010	5	0,43	1
Nigeria	1999	2	0,38	4
North Korea	1972	1	0,33	1
Norway	1814	5	0,33	2
Oman	1996	5	0,05	1
Pakistan	2002	5	0,29	3
Panama	1972	5	0,19	2
Papua New Guinea	1975	2	0,33	2
Paraguay	1992	3	0,33	4
Peru	1993	6	0,33	5
Philippines	1987	3	0,33	4
Poland	1997	6	0,43	3
Portugal	1976	5	0,29	1
Qatar	2003	6	0,29	1
Romania	1991	7	0,43	1
Russia	1993	7	0,24	3
Rwanda	2003	6	0,33	4
Saint Kitts and Nevis	1983	3	0,1	1
Saint Lucia	1978	3	0,1	0
Samoa	1962	4	0,14	4
Sao Tome and Principe	1975	5	0,38	1
Saudi Arabia	1992	4	0,14	3
Senegal	2001	7	0,29	2
Serbia	2006	3	0,43	1
Seychelles	1993	5	0,19	3
Sierra Leone	1996	3	0,19	5
Singapore	1963	4	0,24	3
Slovak Republic	1992	5	0,33	5
Slovenia	1991	6	0,52	5
Solomon Islands	1978	1	0,05	4
Somalia	2012	5	0,33	1
South Africa	1996	4	0,29	5
South Korea	1948	5	0,38	4
South Sudan	2011	6	0,33	4

Spain	1978	7	0,38	1
Sri Lanka	1978	5	0,19	4
Sudan	2005	6	0,38	2
Suriname	1987	3	0,24	2
Swaziland	2005	2	0,29	5
Sweden	1974	5	0,52	1
Switzerland	1999	1	0,33	1
Syria	2012	7	0,33	0
Taiwan	1947	2	0,33	4
Tajikistan	1994	5	0,24	3
Tanzania	1977	3	0,33	2
Thailand	2014	5	0,14	1
Timor	2002	3	0,33	2
Togo	1992	6	0,29	1
Tonga	1875	4	0,29	1
Trinidad and Tobago	1976	3	0,1	3
Tunisia	2014	7	0,38	2
Turkey	1982	5	0,38	4
Turkmenistan	2008	4	0,14	1
Tuvalu	1986	2	0,19	2
U.S.A.	1789	1	0,38	3
Uganda	1995	2	0,24	5
Ukraine	1996	6	0,48	4
United Arab Emirates	1971	4	0,1	2
United Kingdom	1215	0	0,09	3
Uruguay	1985	5	0,48	1
Uzbekistan	1992	5	0,33	2
Vanuatu	1980	6	0,29	4
Venezuela	1999	6	0,38	1
Vietnam	1992	2	0,43	0
Zambia	1991	4	0,1	4
Zimbabwe	2013	6	0,33	4

Fonte: <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>

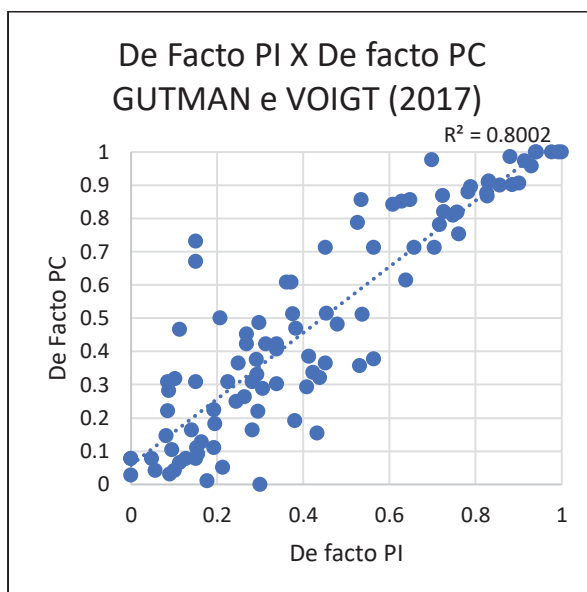
ANEXO 2 - Prosecutorial Independence (*de facto* PI) - WJP's data World Justice Project Rule of Law Index - GUTMAN e VOIGT (2017)

PI (prosecutorial independence) - WJP-expert survey: The following question aims at identifying the main problems faced by the criminal investigation system in your country. Please tell us how significant are the following problems for the criminal investigative services in the city where you live: Lack of independence of prosecutors.

PC (prosecutorial corruption) - WJP- expert survey: The following question aims at identifying the main problems faced by the criminal investigation system in your country. Please tell us how significant are the following problems for the criminal investigative services in the city where you live: Corruption of prosecutors.

“The two indicators used in our empirical analysis come from the World Justice Project (WJP). This project was founded in 2006 and, since 2008, produces an annual rule of law index. This index is made up of eight categories (such as “absence of corruption” or “criminal justice”) and it is based on surveys drawn from both general population and experts.

The two measures proposed here make PI and PC comparable across countries. Each measure is based on one specific question in the WJP’s general population survey. The questions aim at identifying to what extent the “lack of independence of prosecutors” or the “corruption of prosecutors” constitute a problem for the criminal investigation system in the city in which the respondent lives. To indicate the significance of the problem, the respondent can choose an integer value between 1 and 10 from a scale. The WJP then aggregates all responses at the country level, such that 0 indicates the absence of PI or a very high level of PC, whereas 1 indicates a very high level of PI or the absence of PC. In other words, higher values on WJP-indicators reflect a better quality of governance. All indicator values for 99 countries are documented in Appendix A. (PI=prosecutorial independence, PC=prosecutorial corruption; higher values indicate higher governance quality.” GUTMAN e VOIGT (2017, p. 4)



Country	PI Prosecutorial Independence	PC Prosecutorial Corruption
Afghanistan	0,177	0,011
Albania	0,09	0,031
Argentina	0,372	0,608
Australia	1	1
Austria	0,831	0,913
Bangladesh	0,163	0,128
Belarus	0,207	0,5
Belgium	0,93	0,957
Bolivia	0	0,077
Bosnia and Herzegovina	0,376	0,513
Botswana	0,704	0,712
Brazil	0,756	0,817
Bulgaria	0,438	0,321
Burkina Faso	0,085	0,308
Cambodia	0,113	0,065
Cameroon	0,082	0,146
Canada	0,88	0,986
Chile	0,783	0,879
China	0,085	0,221
Colombia	0,313	0,423
Cote d'Ivoire	0,338	0,423
Croatia	0,526	0,788
Czech Republic	0,761	0,753
Denmark	0,939	1
Dominican Republic	0,102	0,318

Ecuador	0,088	0,282
Egypt	0,268	0,452
El Salvador	0,413	0,385
Estonia	0,885	0,901
Ethiopia	0,195	0,182
Finland	0,977	1
France	0,628	0,852
Georgia	0,15	0,731
Germany	0,83	0,909
Ghana	0,306	0,288
Greece	0,717	0,781
Guatemala	0,263	0,263
Hong Kong	0,789	0,896
Hungary	0,479	0,481
India	0,338	0,302
Indonesia	0,213	0,051
Iran	0,113	0,466
Italy	0,826	0,877
Jamaica	0,563	0,712
Japan	0,757	0,819
Jordan	0,451	0,712
Kazakhstan	0,282	0,163
Kenya	0,193	0,11
Korea, South	0,699	0,977
Kyrgyzstan	0,3	0
Lebanon	0,638	0,615
Liberia	0,225	0,308
Macedonia	0,268	0,423
Madagascar	0,15	0,077
Malawi	0,249	0,365
Malaysia	0,282	0,308
Mexico	0,095	0,104
Moldova	0,056	0,042
Mongolia	0,193	0,225
Morocco	0,048	0,077
Myanmar	0,141	0,163
Nepal	0,408	0,293
Netherlands	0,914	0,974
New Zealand	0,827	0,867
Nicaragua	0,244	0,25
Nigeria	0,153	0,11
Norway	0,992	1
Pakistan	0,291	0,375
Panama	0,563	0,377
Peru	0,531	0,357
Philippines	0,295	0,219
Poland	0,648	0,856

Portugal	0,726	0,821
Romania	0,537	0,511
Russia	0,155	0,091
Senegal	0,293	0,331
Serbia	0,338	0,407
Sierra Leone	0,15	0,308
Singapore	0,942	1
Slovenia	0,361	0,608
South Africa	0,454	0,515
Spain	0,608	0,843
Sri Lanka	0,535	0,856
Sweden	0,901	0,906
Tanzania	0,432	0,154
Thailand	0	0,077
Tunisia	0,297	0,486
Turkey	0,15	0,67
Uganda	0,38	0,192
Ukraine	0,101	0,042
United Arab Emirates	0,724	0,868
United Kingdom	0,856	0,9
United States	0,748	0,81
Uruguay	0,657	0,712
Uzbekistan	0,451	0,365
Venezuela	0	0,027
Vietnam	0,423	0,337
Zambia	0,383	0,469
Zimbabwe	0,127	0,077

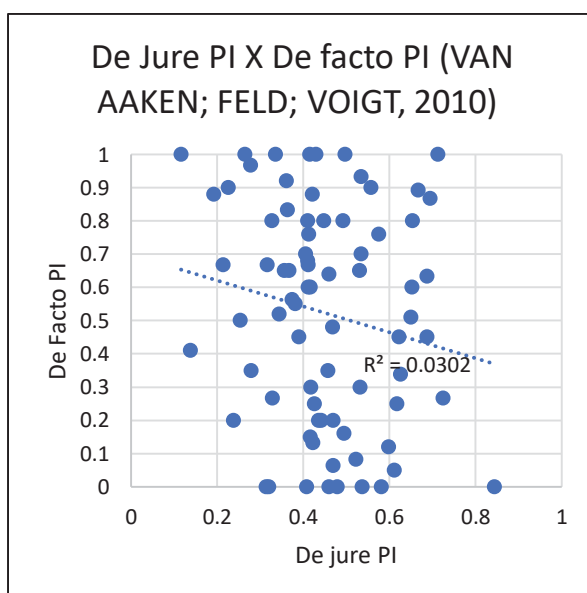
Fonte: GUTMAN e VOIGT (2017, p. 12), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/169353/1/ile-wp-2017-8.pdf> . WJP's data World Justice Project Rule of Law Index (The Index measures how the rule of law is experienced and perceived by the general public worldwide based on more than 120,000 household and 3,800 expert surveys), <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index> .

ANEXO 3 - Prosecutorial Independence (*de facto* PI e *de jure* PI) - (VAN AAKEN; FELD; VOIGT, 2010)

“This paper asks whether the organizational structure of prosecuting authorities affects corruption levels. It is based on a simple hypothesis: if prosecutors are subject to the directives of government members, then these government members could misuse this power to prevent the prosecution of crimes committed by people like themselves”.

“The first value-added of this paper is the construction of **two such indicators**: one capturing their **formal independence (de jure PI)** and another one capturing their **factual independence (de facto PI)**. The de jure indicator summarizes up to twenty-one variables, the de facto indicator up to seven.”

“The indicators for de jure and de facto PI are available for seventy-eight and seventy-six countries, respectively. De facto PI turns out to be highly and robustly significant for explaining variation in perceived corruption: the more independent the prosecutors factually are, the lower the expected level of corruption, c.p. De jure PI has an unexpected sign: more independence is correlated with more corruption. But this variable never reaches conventional levels of significance.”



Country	CPI1998to2006	GDP2000	De jure PI	De facto PI
Argentina	-2.94	10,994.77	0,844	0

Armenia	-2.82	2,791.50	0,725	0,267
Australia	-8.66	25,534.80	0,278	0,967
Austria	-8.12	23,681.31	0,575	0,76
Bangladesh	-1.35	1,684.58	0,457	0,35
Belgium	-6.70	23,784.25	0,667	0,892
Benin	-2.87	1,214.21	0,415	1
Bolivia	-2.43	2,721.66	0,47	0,2
Botswana	-5.98	7,540.98	0,116	1
Brazil	-3.87	7,185.02	0,582	0
Bulgaria	-3.73	5,784.59	0,537	0
Cambodia	-2.20	1,272.80	0,436	0,2
Cameroon	-1.94	2,042.03	0,279	0,35
Canada	-8.84	26,922.21	0,356	0,65
China	-3.37	3,746.98	0,417	0,15
Colombia	-3.46	5,380.13	0,598	0,12
CostaRica	-4.73	5,863.37	0,418	0,3
Coted'Ivoire	-2.40	1,869.11	0,238	0,2
Croatia	-3.51	8,523.78	0,47	0,063
CzechRepublic	-4.28	13,673.13	0,479	0
Denmark	-9.64	26,627.16	0,192	0,88
Ecuador	-2.36	3,467.21	0,713	1
Egypt	-3.28	4,184.31	0,416	0,6
ElSalvador	-3.86	4,434.91	0,535	0,7
Estonia	-5.88	9,588.49	0,654	0,8
Finland	-9.73	23,798.48	0,46	0,64
France	-6.88	22,371.36	0,265	1
Georgia	-2.27	4,903.78	0,523	0,083
Germany	-7.81	22,861.05	0,316	0,667
Greece	-4.49	14,624.61	0,535	0,933
Guatemala	-2.68	3,913.66	0,618	0,25
Honduras	-2.33	2,054.11	0,408	0
Hungary	-5.04	1,044.37	0,406	0,7
India	-2.87	2,480.26	0,547	
Israel	-6.78	16,939.58	0,226	0,9
Italy	-4.96	21,794.18	0,695	0,867
Jamaica	-3.71	3,691.87	0,367	0,65
Japan	-6.80	24,671.66	0,32	0
Kazakhstan	-2.51	7,393.58	0,214	0,667
Kenya	-2.09	1,244.44	0,138	0,41
Korea.Rep.	-4.40	15,881.34	0,412	0,667
KyrgyzRepublic	-2.20	3,013.52	0,612	0,05
Latvia	-3.70	7,647.80	0,687	0,45
Lebanon	-3.10	5,779.85	0,421	0,88
Lithuania	-4.55	7,241.62	0,423	0,133
Malawi	-3.28	783.43	0,381	0,55
Malaysia	-5.16	9,936.61	0,267	
Mauritius	-4.60	13,927.68	0,448	0,8
Mexico	-3.48	8,766.09	0,426	0,25
Morocco	-3.64	3,719.79	0,532	0,3

Namibia	-4.92	4,459.20	0,468	0,48
Netherlands	-8.84	24,313.17	0,361	0,92
NewZealand	-9.49	18,824.46	0,492	0,8
Nicaragua	-2.69	1,766.80	0,43	1
Nigeria	-1.68	712.76	0,39	0,45
Norway	-8.83	27,043.97	0,412	0,6
Panama	-3.40	6,066.10	0,531	0,65
Paraguay	-1.91	4,682.22	0,622	0,45
Peru	-3.94	4,583.03	0,495	0,16
Philippines	-2.81	3,423.65	0,46	0
Poland	-3.91	9,228.51	0,558	0,9
Romania	-2.93	4,286.71	0,687	0,633
Russia	-2.48	8,012.73	0,442	0,2
Slovakia	-3.91	11,417.46	0,314	0
Slovenia	-5.89	15,755.94	0,497	1
SouthAfrica	-4.77	7,541.10	0,336	1
Spain	-6.84	18,054.65	0,65	0,51
SriLanka	-3.38	3,299.80	0,374	0,563
Sweden	-9.28	23,661.82	0,413	0,76
Switzerland	-8.82	26,421.59	0,363	0,833
Trinidad/Tobago	-4.50	11,147.76	0,254	0,5
Turkey	-3.47	6,837.72	0,41	0,68
Ukraine	-2.37	4,623.61	0,626	0,338
UnitedKingdom	-8.61	22,188.23	0,41	0,8
UnitedStates	-7.56	33,308.40	0,327	0,8
Venezuela	-2.47	6,420.10	0,653	0,6
Vietnam	-2.53	1,812.48	0,344	0,52
Zambia	-2.88	891.85	0,328	0,267

Fonte: (VAN AAKEN; FELD; VOIGT, 2010). <https://doi.org/10.1093/aler/ahq002>

**ANEXO 4 - Prosecutorial Autonomy (de jure) - The European Commission for the Efficiency of Justice
(CEPEJ, 2016)**

Indicadores / Índice de autonomía MP comparada (adaptado de CEPEJ, 2016)
(6) Status of public prosecutors (0 - 1): 1.4 Statutorily independent (1=yes; 0=0) 1.5 Under the Ministry of Justice or another central authority (-0,5=yes) 1.6 Other (-0,5=yes)
(7) Regulation to prevent specific instructions to prosecute or not, addressed to a prosecutor in a court? (1=yes; 0=0)
(8) Term of office of prosecutors (0 - 1): 5.2 Appointment until retirement (1=yes; 0=0) 5.3 Renewable contract (-0,5=yes)
(9) Role of public prosecutor- o end the case by imposing or negotiating a penalty or measure without requiring a judicial decision (1=yes; 0=0)
(10) Role of public prosecutor (13 items; x= \sum yes ₁₋₁₃ /13) 5.4 Role of public prosecutor - to conduct or supervise police investigation (1/13=yes; 0=0) 5.5 Role of public prosecutor - to conduct investigations (1/13=yes; 0=0) 5.6 Role of public prosecutor- when necessary, to request investigation measures from the judge (1/13=yes; 0=0) 5.7 Role of public prosecutor- to charge (1/13=yes; 0=0) 5.8 Role of public prosecutor- to present the case in court (1/13=yes; 0=0) 5.9 Role of public prosecutor- to propose a sentence to the judge (1/13=yes; 0=0) 5.10 Role of public prosecutor- to appeal (1/13=yes; 0=0) 5.11 Role of public prosecutor- to supervise the enforcement procedure (1/13=yes; 0=0) 5.12 Role of public prosecutor- to discontinue a case without needing a decision by a judge (1/13=yes; 0=0) 5.13 Role of public prosecutor- other significant powers (1/13=yes; 0=0) 5.14 Role in civil and administrative cases (1/13=yes; 0=0) 5.15 Role of public prosecutor- role in insolvency cases (1/13=yes; 0=0) 5.16 Role of public prosecutor- The victim can dispute a decision of the public prosecutor (1/13=yes; 0=0)

Countries	pop	Despesa Total do MP (2015, CNMP) (milhões €, cotação 23/03/2017)	Despesa por hab do MP (2015, CNMP) (€, cotação 23/03/2017)	Gross salary of a public prosecutor- At the beginning of career	ÍNDICE de Autonomia do MP	(1) Status of prosecutors - Statutorily independent (CEPEJ, 2016, p. 114)	(2) Regulation to prevent specific instructions to prosecute or not, addressed to a prosecutor in a court? (CEPEJ, 2016, p. 114)	(3) Term of office of prosecutors (Mandate) (CEPEJ, 2016, p. 118)	(4) Role of public prosecutor- o end the case by imposing or negotiating a penalty or measure without requiring a judicial decision (CEPEJ, 2016, p. 124)	(5) Role of public prosecutor (CEPEJ, 2016, p. 124)
Albania	2.893.005	11,88	4,11	8.988	0,800	1,0	1	1,0	0	1,00
Andorra	76.949	0,67	8,70	73.877	0,154	0,0	0	0,0	0	0,77
Armenia	3.010.600	6,87	2,28		0,754	1,0	1	1,0	0	0,77
Austria	8.584.926			53.486	0,754	0,0	1	1,0	1	0,77
Azerbaijan	9.477.100	51,88	5,47	6.427	0,338	0,5	0	0,5	0	0,69
Belgium	11.209.044			66.182	0,669	0,5	0	1,0	1	0,85
Bosnia and Herzegovina	3.827.343	23,72	6,20	23.884	0,969	1,0	1	1,0	1	0,85
Brasil	204.450.649	4.825,04	23,60	95.560	1,000	1,0	1	1,0	1	1,00
Bulgaria	7.202.198	93,70	13,01	15.317	0,800	1,0	1	1,0	0	1,00
Croatia	4.225.316	40,82	9,66	22.740	0,969	1,0	1	1,0	1	0,85
Cyprus	858.000	15,80	18,41	34.030	0,492	1,0	0	1,0	0	0,46
Czech Republic	10.524.783	85,21	8,10	25.124	0,585	1,0	0	1,0	0	0,92
Denmark	5.659.715	97,12	17,16	53.623	0,338	0,0	0	1,0	0	0,69
Estonia	1.313.271	10,63	8,09	22.440	0,954	1,0	1	1,0	1	0,77
Finland	5.471.753	46,22	8,45	48.619	0,508	0,0	1	1,0	0	0,54
France	66.317.994	780,76	11,77	41.552	0,800	0,0	1	1,0	1	1,00
Georgia	3.729.500	13,50	3,62	9.996	0,554	0,0	1	1,0	0	0,77
Germany	80.780.728	523,35	6,48	45.294	0,654	0,5	0	1,0	1	0,77
Greece	10.846.979			30.159	0,685	0,5	1	1,0	0	0,92
Hungary	9.855.571	119,74	12,15	16.217	0,800	1,0	0	1,0	1	1,00
Ireland	4.625.885	37,81	8,17	30.218	0,892	1,0	1	1,0	1	0,46
Israel	8.296.600			22.924	0,423	0,0	0	0,5	1	0,62
Italy	60.795.612	1.460,37	24,02	56.263	0,723	1,0	1	1,0	0	0,62
Latvia	2.001.468	21,77	10,88	19.369	0,985	1,0	1	1,0	1	0,92
Lithuania	2.921.262	28,56	9,78	16.195	0,600	1,0	0	1,0	0	1,00

Luxembourg	563.000				75.316	0,800	1,0	0	1,0	1	1,00
Malta	429.344				30.628	0,292	0,0	0	1,0	0	0,46
Monaco	37.800	1,36	35,92		46.226	0,600	0,0	0	1,0	1	1,00
Montenegro	620.029	5,18	8,35		18.453	0,954	1,0	1	1,0	1	0,77
Netherlands	16.902.146	568,73	33,65		81.162	0,569	0,0	0	1,0	1	0,85
Norway	5.165.802	20,82	4,03			0,923	1,0	1	1,0	1	0,62
Poland	38.496.000	437,42	11,36		20.849	0,585	1,0	0	1,0	0	0,92
Portugal	10.374.822	88,79	8,56		35.699	0,800	1,0	1	1,0	0	1,00
Republic of Moldova	3.555.159	8,34	2,35		3.217	0,754	1,0	0	1,0	1	0,77
Romania	22.279.183	238,80	10,72		23.676	0,685	0,5	1	1,0	0	0,92
Russian Federation	146.267.288	1.346,58	9,21			0,554	1,0	0	0,0	1	0,77
Serbia	7.114.393	35,55	5,00		17.728	0,554	0,0	1	1,0	0	0,77
Slovakia	5.421.349	70,10	12,93		28.060	0,985	1,0	1	1,0	1	0,92
Slovenia	2.061.085	17,56	8,52		31.368	0,938	1,0	1	1,0	1	0,69
Spain	46.439.864	270,48	5,82		47.494	0,769	1,0	1	1,0	0	0,85
Sweden	9.747.355	138,46	14,20		61.480	0,723	0,0	1	1,0	1	0,62
Switzerland	8.237.666	539,21	65,46		116.230	0,338	0,0	0	0,0	1	0,69
The FYROMacedonia	2.069.172	6,50	3,14		17.719	0,538	0,0	1	1,0	0	0,69
Turkey	77.695.904				21.108	0,369	0,0	0	1,0	0	0,85
UK-England and Wales	57.408.654	854,56	14,89			0,692	1,0	0	1,0	1	0,46
UK-Northern Ireland	1.840.498					0,492	1,0	0	0,0	1	0,46
Ukraine	42.929.000				5.094	0,654	1,0	1	0,5	0	0,77
UK-Scotland	5.347.600				42.501	0,338	0,0	0	0,0	1	0,69

Fonte: Dados para o Brasil definidos pela autora com base na constituição e legislação. Dados dos países europeus: (CEPEJ; 2016). <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/save-the-date-publication-of-the-cepej-2016-report-press-conference-on-6-october-in-paris>

ANEXO 5 - Table 3.22 Status of public prosecutors in 2014 - The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ, 2016, p. 114)

Table 3.22 Status of public prosecutors in 2014 (Q115 and Q115.1)

States/entities	Status of public prosecutors			Regulation to prevent specific instructions to prosecute or not, addressed to a prosecutor in a court?
	Statutory independent	Under the Ministry of Justice or another central authority	Other	
Albania				
Andorra				
Armenia				
Austria				
Azerbaijan				
Belgium				
Bosnia and Herzegovina				
Bulgaria				
Croatia				
Cyprus				
Czech Republic				
Denmark				
Estonia				
Finland				
France				
Georgia				
Germany				
Greece				
Hungary				
Ireland				
Italy				
Latvia				
Lithuania				
Luxembourg				
Malta				
Republic of Moldova				
Monaco				
Montenegro				
Netherlands				
Norway				
Poland				
Portugal				
Romania				
Russian Federation				
Serbia				
Slovakia				
Slovenia				
Spain				
Sweden				
Switzerland				
The FYROMacedonia				
Turkey				
Ukraine				
UK-England and Wales				
UK-Northern Ireland				
UK-Scotland				
Israel				
Total	46	46	46	46
Yes	32	13	8	25
No or NAP	14	33	38	21
NA	0	0	0	0

ANEXO 6 - Table 3.24 Mandates of prosecutors in 2014 - The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ, 2016, p. 118)

Table 3.24 Mandates of prosecutors in 2014 (Q123, Q124 and Q126)

States/entities	Mandate of prosecutors		
	Probation period	Appointment until retirement	Renewable contract
Albania			
Andorra			
Armenia			
Austria			
Azerbaijan			
Belgium			
Bosnia and Herzegovina			
Bulgaria			
Croatia			
Cyprus			
Czech Republic			
Denmark			
Estonia			
Finland			
France			
Georgia			
Germany			
Greece			
Hungary			
Ireland			
Italy			
Latvia			
Lithuania			
Luxembourg			
Malta			
Republic of Moldova			
Monaco			
Montenegro			
Netherlands			
Norway			
Poland			
Portugal			
Romania			
Russian Federation			
Serbia			
Slovakia			
Slovenia			
Spain			
Sweden			
Switzerland			
The FYROMacedonia			
Turkey			
Ukraine			
UK-England and Wales			
UK-Northern Ireland			
UK-Scotland			
Israel			
Total	46	46	46
Yes	25	40	5
No or NAP	21	5	41
NA	0	1	0

