

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS (CCJP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA (PPGCP)

**DÂMARIS BURITY**

**MINISTÉRIO PÚBLICO, AUTONOMIA e DISCRICIONARIEDADE:** quando o  
perfil racial e de gênero ganham novos contornos

RIO DE JANEIRO

2022



DÂMARIS BURITY

**MINISTÉRIO PÚBLICO, AUTONOMIA e DISCRICIONARIEDADE:** quando o perfil racial e de gênero ganham novos contornos

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Kerche

RIO DE JANEIRO

2022

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

B Burity, Dâmaris  
Ministério Público, autonomia e  
discricionariiedade: quando o perfil racial e de  
gênero ganham novos contornos / Dâmaris Burity. --  
Rio de Janeiro, 2022.  
62

Orientador: Fábio Kerche .  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do  
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação  
em Ciência Política, 2022.

1. Ministério Público brasileiro. 2. Autonomia.  
3. Discricionariiedade. 4. Raça. 5. Gênero. I. ,  
Fábio Kerche, orient. II. Título.

DÂMARIS BURITY

**MINISTÉRIO PÚBLICO, AUTONOMIA e DISCRICIONARIEDADE:** quando o perfil racial e de gênero ganham novos contornos

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 21/10/2022.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Fábio José Kerche Nunes (Orientador)  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

---

Profa. Dra. Cristiane Corrêa Batista  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

---

Profa. Dra. Marjorie Correa Marona  
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

## DEDICATÓRIA

A todas e todos que me ajudaram a *semear de novo o sorriso que é abrigo* meu.

Abrigo, Àvuà.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos que caminharam comigo, aos que sonharam, choraram, torceram, sentiram, apoiaram e me ajudaram até aqui.

Agradeço ao Emanuel, minha companhia sempre presente, puro amor, assim ele é.

Agradeço à Lucia Helena Gurgel, tia Lúcia, por todo apoio, incentivo e orgulho que eu sei que sentia de mim, sei porque ela dizia, dizia sempre. Tua memória é tão viva, mesmo não estando mais, você permanece conosco. Às suas filhas, Andressa e Suellen Gurgel, vocês são como irmãos e sou grata pela relação que temos construído ao longo dos anos, a vocês, meu muito obrigada.

Agradeço aos meus pais, Delma e Ailton Burity, pela parceria e amor incondicional. Vocês são incríveis, sensacionais, são pontos fora da curva. Minha gratidão pelo o que vocês são, fizeram e fazem por mim jamais caberia em palavras. Sei que não importa a idade, o colo de vocês estará sempre aqui. De todo coração agradeço.

Agradeço à Débora Burity, Dé, “[...] data, dia, hora, registro civil, isso não escolhemos. Mas permanecemos porque quisemos. Tecemos porque amamos. E tudo se eternizou quando nos encontramos. Irmã, além de sangue, é coisa de alma”. Eu só agradeço.

Ao Naid Dantas, cunhado e amigo, agradeço por todo apoio e incentivo. Agradeço por cada abraço, mão estendida e olhos marejados nas nossas partilhas.

À Daiane Nascimento, amiga, namorada e companheira. Agradeço por ter topado entrar no meio do turbilhão e permanecido sem saber quando ele passaria. Agradeço por ser quem deu sentido para o que ainda não tinha e, entre tantas outras coisas, por me fazer acreditar mesmo quando crer é muito difícil. Agradeço por tudo. Do meu coração para o teu, agradeço.

Aos queridos amigos Madalena Fernandes (com orações diárias por mim desde que eu tinha 11 anos), Paola Sebastião, Thaís Estrella, Gabriel Delphino, Paula Coutinho, Juliana Baker, Mariana Carvalhal, Thiago Falheiros e Fernanda França, minha gratidão a cada um por, de sua maneira, terem me acompanhado e me ajudado. O carinho e compreensão de vocês foram muito importantes nesse processo.

Ao Fábio Kerche, meu orientador, agradeço por toda orientação, paciência, compreensão, ajuda e generosidade. Há cinco anos, ainda na graduação, eu não podia imaginar ou prever o futuro. Mas há tempos eu sei que fiz a escolha certa. Agradeço, só agradeço

À Banca, professoras Cristiane Batista e Marjorie Marona, juntamente com o Fábio, agradeço por aceitarem o convite de lerem; avaliarem meu trabalho; e compartilharem seus saberes. Eles são muito importantes para o meu aperfeiçoamento.

À Marcia Rocha, minha analista, companheira no meu percurso, muito obrigada.

## RESUMO

O protagonismo do Ministério Público brasileiro nas últimas décadas é um dos legados da nova Constituição de 1988. Cabe, portanto, perguntar, o que faz e qual é o perfil do Ministério Público? O objetivo é responder às perguntas para além do que está prescrito na letra crua da lei, considerando, também, a realidade institucional. Ou seja, foi feita uma análise da atuação do Ministério Público, suas atribuições, seu funcionamento e instrumentos de ação. Assim como uma análise do seu grau de autonomia, discricionariedade e se existe algum controle externo sobre o órgão — nas figuras do procurador-geral da República e do Conselho Nacional do Ministério Público. Feito isso e entendendo que, os burocratas possuem uma biografia, uma trajetória e que seus perfis pessoais interferem em suas tomadas de decisão, foi apresentado um estudo de caso sobre a opinião e preferências de procuradores que atuaram na força-tarefa da Operação Lava Jato. Também foi proposto um debate sobre burocracias representativas, como se dá a representatividade, sua importância e complexidade nas democracias contemporâneas e, por fim, feita uma análise do perfil racial e de gênero dentro do Ministério Público Federal. A partir da análise dos dados verificou-se que o número pessoas brancas é sensivelmente maior do que o número pessoas não brancas, ou seja, aquelas que se autodeclaram como negras, indígenas e amarelas — um cenário bem diverso da realidade da sociedade brasileira. Os dados indicaram que há um longo caminho para a equiparação racial e de gênero dentro do Ministério Público, aquele que é o responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

**Palavras-chave:** Ministério Público brasileiro. Autonomia. Discricionariedade. Raça. Gênero.



## ABSTRACT

The protagonism of the Brazilian Public Prosecutor's Office in recent decades is one of the legacies of the new 1988 Constitution. It is worth asking, therefore, what does the Public Prosecutor's Office do and what is its profile? The objective is to answer the questions beyond what is prescribed in the raw letter of the law, considering also the institutional reality. In other words, an analysis was made of the role of the Public Prosecutor's Office, its attributions, its functioning and its instruments of action. As well as an analysis of its degree of autonomy, discretion and whether there is any external control over the body – in the figures of the Attorney General and the National Council of the Public Prosecutor's Office. Having done this, and understanding that bureaucrats have a biography, a trajectory, and that their personal profiles interfere in their decision making, a case study was presented on the opinion and preferences of prosecutors who served on the task force of Operation Lava Jato. It was also proposed a debate about representative bureaucracies, how representativeness happens, its importance and complexity in contemporary democracies and, finally, an analysis of the racial and gender profile within the Federal Public Prosecutor's Office. From the data analysis it was found that the number of white people is significantly higher than the number of non-white people, i.e., those who self-declare as black, indigenous and asian – a very different scenario from the reality of Brazilian society. The data indicated that there is a long way to go for racial and gender equality within the Public Prosecutor's Office, which is responsible for defending the legal system, the democratic system, and the unavailable social and individual interests.

**Keywords:** Brazilian Public Prosecutor's Office. Autonomy. Discretion. Race. Genre.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1. Mulheres integrantes do MPF por perfil racial e de gênero (2018) .....	48
Gráfico 2. Homens integrantes do MPF por perfil racial e de gênero (2018) .....	50
Gráfico 3. Série histórica do número de procuradoras e procuradores do MPF.....	53

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Reclamações disciplinares impetradas pelo ex-presidente Lula no CNMP.....	35
Tabela 2. Mulheres integrantes do MPF por perfil racial e de gênero (2018) .....	41
Tabela 3. Percentual de mulheres integrantes do MPF por perfil racial e de gênero (2018) .....	41
Tabela 4. Homens integrantes do MPF por perfil racial e de gênero (2018) .....	43
Tabela 5. Percentual de homens integrantes do MPF por perfil racial e de gênero (2018) ....	43
Tabela 6. Número de procuradoras e o perfil racial e de gênero.....	45
Tabela 7. Número de procuradores e o perfil racial e de gênero.....	45

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ANPP	Acordo de Não Persecução Penal
ANPR	Associação Nacional dos Procuradores da República
APP	Ação Penal Pública
CESeC	Centro de Estudos de Segurança e Cidadania
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGGR	Comitê Gestor de Gênero e Raça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
IT	Informação Técnica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
MPU	Ministério Público da União
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
MPM	Ministério Público Militar
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PGR	Procurador-Geral da República
PIC	Procedimento Investigatório Criminal
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1. O MINISTÉRIO PÚBLICO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988, SUAS PARTICULARIDADES, AUTONOMIA E DISCRICIONARIEDADE .....	18
1.1 <i>Trade off</i> : autonomia versus controle .....	27
1.2 O procurador-geral da República .....	30
1.3 O perfil pessoal na atuação dos procuradores .....	35
<b>2. BUROCRACIAS REPRESENTATIVAS.....</b>	<b>39</b>
2.1 Perfil racial e de gênero dos membros do Ministério Público Federal.....	45
<b>3. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>59</b>

## INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro aparece em diferentes capítulos nas Constituições ao longo do século XX. Desde os “Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais” na Constituição de 1934 ao capítulo do “Poder Judiciário” na Carta de 1967. Apesar das diferenças entre as Constituições anteriores a 1988, o Ministério Público sempre foi subordinado ao Poder Executivo. Foi a partir da Carta promulgada no final da década de 1980 que o órgão recebeu do constituinte não apenas independência em relação aos outros Poderes do Estado, como também autonomia funcional para seus integrantes, discricionariedade e instrumentos de ação, sem que estes viessem acompanhados de mecanismos de controle. Esse é um modelo pouco comum às democracias em análise comparada (KERCHE e MARONA, 2018).

Segundo a Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Ministério Público (MP) é uma das instituições essenciais à função jurisdicional do Estado, juntamente com a advocacia, advocacia pública e a defensoria pública.<sup>1</sup> O MP é incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.<sup>2</sup> O órgão é composto pelos Ministérios Públicos Estaduais (MPE) e o Ministério Público da União (MPU), o qual tem por chefe o procurador-geral da República (PGR) e compreende: o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).<sup>3</sup>

Em um país com uma democracia recente como o Brasil, que passou por dois *impeachments* em menos de três décadas desde a redemocratização em 1988, que vivencia uma crise exteriorizada também na falta de confiança nas instituições,<sup>4</sup> faz-se necessário refletir

<sup>1</sup> Cf. o capítulo IV da Constituição Federal de 1988, “Das Funções Essenciais à Justiça”.

<sup>2</sup> Cf. o *caput* do Art. 127 da Constituição Federal de 1988.

<sup>3</sup> Cf. Art. 128 da Constituição Federal de 1988.

<sup>4</sup> Cf. Índice de Confiança na Justiça no Brasil - FGV (2021).

sobre como o Ministério Público desempenha o seu papel — aquele que é defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Dada a existência de certas particularidades, como a estrutura horizontalizada e pouco hierárquica, o que assegura altas doses de autonomia funcional aos seus integrantes, o perfil racial e de gênero de seus membros ganha importância ainda maior (MATTOS, 2020; BONELLI; OLIVEIRA, 2020; KERCHE, 2018b). Isso porque, em uma instituição com tamanha liberdade de ação e distante da *accountability*<sup>5</sup>, ao menos aquela “normativamente indicada nas democracias” (KERCHE e VIEGAS, 2020, p. 17), os perfis pessoais ganham mais relevância do que em instituições com uma organização hierárquica e menor espaço para a discricionariedade.

Nesse sentido, Davis (1969 apud MILLER; SLOAN, 1994) postula que “Um funcionário público tem discricionariedade sempre que os limites efetivos do poder [do funcionário] deixam [o funcionário] livre para fazer uma escolha entre possíveis vias de ação ou inação.” Portanto, distante de regras institucionais que limitem e constriam a atuação dos promotores e procuradores, abre-se um maior espaço para que o perfil individual dos burocratas influencie na tomada de decisões (DOLAN; ROSENBLOOM, 2015). Contudo, em tese, com a promulgação da Carta de 1988,

Direitos e garantias fundamentais teriam vida real e seriam protegidos por mãos fiscalizadoras de uma instituição juridicamente revigorada. A dupla função do Ministério Público estava ali posta na Constituição de 1988: propor ações processuais relevantes e fiscalizar a ordem jurídica” (MATTOS, 2020, p. 275).

<sup>5</sup> *Accountability*. Termo em inglês, sem tradução direta para o Português, que pode ser entendida como, por um lado, prestação de contas de um ator para um terceiro e, por outro, a possibilidade desse ator ser punido ou premiado por suas escolhas e ações (MELO, 2015).

Com o passar do tempo, essa instituição fiscalizadora da ordem jurídica e proponente de ações relevantes para a sociedade, isso inclui a defesa dos direitos coletivos (AVRITZER; MARONA, 2017), passou à combatente da corrupção (KERCHE; VIEGAS, 2020). Em outras palavras, com o tempo, a instituição que exercia o papel de *ombudsman* quando o assunto era tutela dos direitos coletivos — como meio ambiente, infância, adolescência, saúde e educação (SILVA *et al*, 2017) — transformou-se, especialmente o Ministério Público Federal, em uma agência de combate à corrupção.

Apesar de todas as transformações desde 1988 e o deslocamento da instituição em direções distintas de atuação àquelas designadas pelo constituinte, a autonomia e a discricionariedade do órgão não diminuíram, pelo contrário, elas foram reiteradamente reforçadas, seja pelas mudanças na legislação, pela ampliação dos instrumentos de ação ou pela mudança na forma de escolha do PGR.

Fato é que a larga autonomia e discricionariedade não vieram acompanhados de um efetivo controle político sobre a instituição, o que a torna uma instituição incomum, não apenas em análise comparada, mas também em comparação com outras instituições do Estado brasileiro (KERCHE, 2009). Tamanha é a autonomia do Ministério Público que é possível trazer o argumento para outros modelos de promotoria para o caso brasileiro: “o promotor é a pessoa mais poderosa no tribunal com [discricionariedade] quase ilimitada para controlar o número e a gravidade das acusações apresentadas” (STEMEN; ESCOBAR, 2018, p. 1). Ou seja, com sua autonomia e sua discricionariedade, os promotores controlam diversas variáveis, e suas preferências e prioridades não estão de fora de seus cálculos. Partindo da premissa de que elementos biográficos importam, os perfis racial e de gênero dos procuradores e procuradoras do Ministério Público Federal serão analisados no último capítulo deste trabalho.

Esta dissertação está organizada da seguinte forma: além desta introdução, o trabalho ainda terá dois capítulos. O primeiro trará um panorama sobre o Ministério Público brasileiro,



seus instrumentos de ação e o que há de comum e particular no órgão; o reforço de sua autonomia e discricionariedade; o papel do procurador-geral da República, do Conselho Nacional do Ministério Público e um estudo de caso sobre as opiniões e preferências dos procuradores nas tomadas de decisão. No segundo capítulo será feito um debate teórico tendo como referência a abordagem da “burocracia representativa” e uma análise do perfil racial e de gênero dos membros do Ministério Público Federal. Por fim, apresentarei as considerações finais.

## **1. O MINISTÉRIO PÚBLICO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: PARTICULARIDADES, AUTONOMIA E DISCRICIONARIEDADE**

É possível afirmar que todas as democracias possuem um órgão de Estado encarregado da ação penal. Isso significa dizer que, por exemplo, se um cidadão for assassinado por outro, quem processa o autor do crime não são os familiares da vítima, mas o próprio Estado (KERCHE, 2018b). Afinal, é o Estado que possui e reivindica o monopólio do uso legítimo da força (WEBER, [1919] 2015). Dessa forma, cabe a ele processar quem de forma ilegítima faz uso dela. No Brasil, o órgão titular da ação penal é o Ministério Público.

De acordo com as determinações constitucionais o Ministério Público defende a sociedade, inclusive, contra o Estado em sua representação tripartite — Executivo, Legislativo e Judiciário — atuando nos entes federativos, quais sejam a união, os estados e os municípios. E, conforme o Art. 127 da CF/88, tem como atribuições a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, da ordem jurídica e do regime democrático.

Suas atribuições não se aplicam apenas à esfera criminal, mas também à esfera cível. É fato que o Ministério Público não integra nenhum dos três Poderes do Estado, porém, isso não o torna menos relevante para o funcionamento da máquina estatal ou para o Sistema de Justiça especificamente. Consoante à Constituição Federal de 1988 no seu capítulo IV — Das Funções Essenciais à Justiça — o órgão está dentre os que possuem papel essencial à função jurisdicional do Estado, juntamente com a Advocacia, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública.

A própria Constituição Federal de 1988 no seu Art. 129, dos incisos I ao IX, elenca as funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a **ação penal pública**, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o **inquérito civil** e a **ação civil pública**, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a **ação de inconstitucionalidade** ou **representação** para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - **defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas**;
- VI - **expedir notificações** nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - **exercer o controle externo da atividade policial**, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - **requisitar diligências investigatórias** e a **instauração de inquérito policial**, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, p. 73, grifo nosso).

Além da ação penal pública, da qual o Ministério Público possui titularidade exclusiva, o órgão também é titular da ação civil pública (ACP), que entrou no ordenamento jurídico brasileiro alguns anos antes da CF/88, através da promulgação da Lei da Ação Civil pública, Lei nº 7.347 de 1985, e possui vários outros instrumentos previstos tanto na Constituição Federal como em legislação infraconstitucional (ARANTES, 1999).

A ACP foi um marco, pois iniciou no Brasil a tradição das ações em defesa dos direitos coletivos. O processo coletivo, em regra, otimiza a tutela de direitos de um número maior de pessoas através de uma sentença que regularmente é genérica. As particularidades de cada titular podem não ser apreciadas na sentença, entretanto, estarão sob apreciação os direitos difusos (cuja titularidade não é identificável), os coletivos (referentes a um uma coletividade determinada) e os direitos individuais homogêneos (aqueles que são individuais, mas decorrem de origem comum) (RODRIGUES, 2021).

Na esfera penal o MP é o representante da pretensão punitiva do Estado e, quando lança mão de sua titularidade da ação penal pública (APP), o faz em nome do poder estatal e em prol de toda a sociedade. Sumariamente, o que acontece na prática é que diante de uma infração penal, a acusação formal é feita pelo Ministério Público ao Poder Judiciário através da peça judicial chamada denúncia e caso essa seja acolhida pelo juiz, um processo é iniciado e uma APP estará em curso.

Além da ação penal pública, da ação civil pública, o artigo 129 da CF/88 em seu inciso III determina que o MP também pode dar início à inquérito civil público a fim de descobrir se um direito coletivo, se o patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses foram violados. A fim de melhorar as apurações, o MP, dentre outras medidas, pode fazer inspeções, solicitar perícias, ouvir testemunhas e expedir notificações solicitando documentos.

Inclusive, este último, chamado de poder requisitório do MP, dá a ele a liberdade de obter determinadas informações e dados cadastrais sem ter a necessidade de requerer

autorização ao magistrado, ressalvadas matérias constitucionalmente sujeitas à ordem judicial (como por exemplo, sigilo bancário, sigilo fiscal e dados telefônicos). O Ministério Público também pode solicitar diligências investigatórias e, a partir disso, solicitar a abertura de um inquérito policial.

Além dos instrumentos trazidos pelo Art. 129 da Constituição Federal, o MP lança mão de outros instrumentos previstos em legislação infraconstitucional. A própria Lei da Ação Civil Pública (nº 7.347/85) traz o instituto chamado termo de ajustamento de conduta (TAC), no Art. 5º, § 6º, está postulado que “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.” (BRASIL, Lei nº 7.347, Art. 5º, § 6º, 1985).

O TAC é um acordo que o Ministério Público faz com quem esteja infringindo um direito coletivo com objetivo de parar com o ato ou conduta que viola o direito em questão, objetivando também a reparação do dano já causado e um compromisso de que o objeto que gerou o TAC não irá se repetir. No caso de descumprimento do acordo, o MP pode ajuizar ações civis contra o violador dos direitos e transgressor do termo de ajustamento de conduta.

Depois do TAC, que foi mais um instrumento garantido pela Lei da Ação Civil Pública em 1985, foi a vez da Lei nº 8.429/92, recentemente alterada pela Lei nº 14.230/21, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA) trazer um importante instrumento persecutório para o Ministério Público. A lei se aplica a agentes públicos e a particulares (quando estão em comunicação com os agentes públicos) que firam os princípios administrativos, obtenham enriquecimento ilícito ou causem prejuízo ao erário. Diante de um ato de improbidade o MP pode lançar mão da ação de improbidade administrativa.

Em 2013 foi a vez do acordo de leniência, através da Lei nº 12.846/13, conhecida como Lei Anticorrupção. O acordo acontece quando uma empresa que cometeu ou está cometendo uma prática ilícita procura voluntariamente o Ministério Público Federal por advogado ou

pessoalmente e demonstra o interesse em firmar um acordo de abandonar a prática e “[...] manter suas atividades de forma ética e sustentável, em cumprimento à sua função social.”<sup>6</sup>

Além disso, a empresa em questão se compromete a ajudar nas investigações, oferecendo nomes dos envolvidos e documentos que comprovem o crime e em troca da redução de suas penas. No mínimo, é possível dizer que tal instrumento transfere para as empresas o processo investigatório para comprovação de uma ilicitude e que nesse processo as empresas, visando a redução ou abrandamento de suas sentenças, sintam-se acuadas a colaborar.

Posteriormente, a Lei das Organizações Criminosas (Lei n º12.850/13), previu, entre outras coisas, a sistematização do mecanismo jurídico cunhado por colaboração premiada, ou delação premiada, como popularmente ficou conhecido com a força-tarefa da Operação Lava Jato. Da mesma forma que o acordo de leniência, mas aqui com pessoas físicas, as penas são abrandadas de acordo com a ajuda no processo investigatório e, por que não, no processo comprobatório da ilicitude. Os excessos, a personalização no tratamento dos denunciante e o interesse pessoal dos membros do MPF, ganharam espaço tanto com os acordos de leniência como com o mecanismo jurídico da colaboração premiada, demonstrando mais uma vez sua expressiva autonomia e discricionariedade.

Além disso, a Lei de Organizações Criminosas proporcionou o “entrelaçamento entre crime econômico e crime organizado” (KERCHE e MARONA, 2018, p. 90). Afora tratar empresas lícitas como organizações criminosas, o enlace provocou o excesso da criminalização de práticas delituosas. O que reforçou a utilização dos instrumentos que o MP já tinha em mãos e o fortalecimento de sua autonomia e discricionariedade.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/guia-pratico-acordo-leniencia/>. Acesso em: 28 set. 2022.

Além desses instrumentos, em 2015, o STF estabeleceu entendimento que o Ministério Público poderia lançar mão do procedimento investigatório criminal.<sup>7</sup> Posteriormente, foi a vez do CNMP regulamentar a decisão através da Resolução nº 181 de 07 de agosto de 2017 que, no ano seguinte, veio a sofrer alterações pela resolução 183/2018.<sup>8</sup> O PIC pode ser instaurado de ofício por um membro do Ministério Público que possua atribuições criminais, por informação, mesmo que informal, ou mediante provocação. O processo investigatório precede a ação penal para melhor fundamentá-la, mas não é condição necessária para sua propositura. Ou seja, no que envolve infração penal (contravenção penal ou crime), assim como as polícias, o Ministério Público passa também a poder investigar e não apenas acusar, como originalmente era sua atribuição. “[rompendo] a divisão de trabalho entre as instituições (polícia investiga, promotor acusa e juiz julga) e assegura discricionariedade aos promotores ainda na fase de investigação” (KERCHE, 2018a, p. 577).

Já em 2019 foi implantado o acordo de não persecução penal (ANPP), uma das inovações trazidas pela Lei nº 13.964 de 24 de dezembro de 2019, conhecida como “Pacote Anticrime”. O acordo foi inserido no Art. 28-A do Código de Processo Penal, mas é importante salientar que o ANPP já estava no ordenamento jurídico brasileiro desde a Resolução nº 181 de 07 de agosto de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. A mesma resolução que regulamentou o processo investigatório criminal acima mencionado.

A lei que traz o ANPP prevê em quais casos ele pode ou não ser proposto. Mas, entre as condições, a premissa para que ele seja estabelecido é que não seja caso de arquivamento e “tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem

<sup>7</sup> Decisão do STF em 14/05/2015 em resposta ao Recurso Extraordinário nº 593.727 impetrado pela Federação Interestadual do Sindicato de Trabalhadores Das Polícias Cíveis (FEIPOL). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233> . Acesso em: 05 out. 2022 .

<sup>8</sup> Resoluções 181 de 07 de agosto de 2017 que “dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público” e, posteriormente, pela resolução nº 183 de 24 de janeiro de 2018 que “veio alterar os artigos s 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da resolução 181/2017 [...]”. Resolução CNMP nº 181/2017 disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>; resolução CNMP nº 183/2018 disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-183.pdf>. Acesso em: 05 out. 2022.

violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal” (BRASIL, Código de Processo Penal, Del. nº 3.689, 1941). Antes que o inquérito policial seja concluído e o relatório encaminhado ao MP para que a denúncia seja oferecida ao Poder Judiciário, o investigado ou seu representante legal deverá requerer ao Ministério Público a elaboração do acordo, por pressuposto se as condições para tal tiverem sido atendidas.

Esse modelo, especialmente após as reformas legislativas que asseguraram ainda mais autonomia e discricionariedade, é incomum em perspectiva comparada. Nem o nome que o órgão titular da ação penal recebe é o mesmo entre as democracias, assim como a forma de ingresso na carreira, o grau de subordinação, a forma de indicação de seu chefe etc.<sup>9</sup>

Independentemente de todas essas variações, o ponto em comum desses órgãos é, sobretudo, o monopólio da ação penal. Apesar de todas as diferenças, é possível classificar esses órgãos a partir da identificação de a quem o Ministério Público é subordinado e a quem os promotores prestam contas de seus atos e escolhas. Sob essa perspectiva, podemos organizar os diferentes Ministérios Públicos em três grupos.

No modelo de Ministério Público burocrático, o órgão responde ao Poder Executivo. É o governo que determina as diretrizes e prioridades da atuação. Geralmente isso se dá por meio do Ministro da Justiça, e a ele o MP é *accountable*. No modelo eleitoral, encontrado nos Estados Unidos, os promotores são eleitos pelos cidadãos e são *accountable* ao seu eleitorado que pode punir ou premiar o eleito por suas escolhas e ações. E, ao contrário dos dois primeiros, no modelo independente o Ministério Público não é *accountable* politicamente ao Poder Executivo, a outro Poder do Estado ou mesmo aos cidadãos (KERCHE, 2018b), como é o caso do Ministério Público brasileiro.

<sup>9</sup> A nomeação é diversa entre os países. A título de exemplo, é chamado de Ministério Público no Brasil e em Portugal; Ministerio Fiscal na Espanha; Crown Prosecution Service na Inglaterra e nos Estados Unidos de US Attorney's Office em âmbito federal (KERCHE, 2009).



Essa autonomia do Ministério Público foi garantida pelos constituintes a partir da Constituição de 1988, e não foi acompanhada de algum tipo de controle político. Não se pode falar que houve simplesmente uma delegação de tarefas por parte dos constituintes para uma burocracia não eleita. O que ocorreu, na verdade, foi uma quase-abdicação dos políticos em relação a atores não eleitos (Kerche, 2009). Mesmo que os parlamentares possam, ao menos em tese, alterar a legislação, emendar a Constituição Federal ou intervir no orçamento do MP, por ser tão custoso politicamente, é possível dizer que, na prática, o MP permanece insulado de qualquer controle político.

Afirmar que houve apenas uma delegação parece não se sustentar diante da falta de instrumentos para os políticos intervirem em questões internas do Ministério Público. Além disso, o poder de veto do Congresso sobre o orçamento do MP<sup>10</sup> poderia até parecer uma ferramenta capaz de influenciar o comportamento dos membros da instituição, mas, visto que o MP detém o monopólio da ação penal pública e nos últimos anos tem intensificado sua atuação contra os políticos, parece contraproducente por parte dos congressistas vetar o orçamento e criar uma animosidade com o órgão (SILVA, 2017 *et al*). Por outro lado, parece não ser possível afirmar que houve uma abdicação. Isto porque, entre outras razões, ainda caberia ao presidente indicar e ao Senado aprovar a indicação do procurador-geral da República (PGR), embora a eficiência desse instrumento seja limitada pela autonomia funcional dos membros do Ministério Público federal.<sup>11</sup>

Em outras palavras, o Ministério Público recebeu autonomia, discricionariedade e instrumentos de ação, sem que estes viessem acompanhados de efetivos instrumentos de controle. Diante desse cenário se revela a importância de uma instância externa que possa contribuir para aumentar a previsibilidade da atuação de promotores e procuradores por meio de sanções e premiações, gerando, assim, estímulos para certos comportamentos e desestímulo

<sup>10</sup> Cf. Art. 127, § 4º da CF/88.

<sup>11</sup> Cf. Art. 128, inciso II, §1º da CF/88.

para outros. Houve expectativa de que a Reforma do Judiciário em 2004, por meio da Emenda Constitucional nº 45, gerasse algum mecanismo efetivo de *accountability*. Isso se deu quando da criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que tem por dever executar a fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público<sup>12</sup>. Mas essa expectativa não foi realizada (Kerche, Couto, Oliveira, 2020).

O CNMP é composto por quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, aprovados por maioria absoluta do Senado para um mandato de dois anos e, para os conselheiros, é admitida uma recondução. A vaga de presidente do Conselho deve ser preenchida obrigatoriamente pelo procurador-geral da República e as outras treze vagas são distribuídas de maneira distinta.

São quatro membros do Ministério Público da União; três membros do Ministério Público dos Estados; dois juízes, um indicado pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça; dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. A vaga de corregedor nacional deve ser ocupada por um conselheiro, membro do Ministério Público, que será eleito por seus pares em votação secreta para um mandato de dois anos, não sendo admitida a recondução.<sup>13</sup>

Entretanto, o CNMP não funcionou como um efetivo instrumento de *accountability* em relação ao Ministério Público. Primeiro porque a composição do órgão de controle é majoritariamente formada por integrantes do próprio MP e a *accountability* pressupõe atores externos. Segundo, porque o Conselho pune pouco, não constringendo, portanto, os promotores. A título de exemplo, em 2017, foram registradas 528 reclamações disciplinares autuadas no plenário do Conselho, mas apenas 63 sanções foram aplicadas (KERCHE, 2018c;

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/o-cnmp/apresentacao>. Acesso em: 16 set. 2022.

<sup>13</sup> Art. 130 da CF/88.

BURITY, 2020). A pequena quantidade de punições reforça a expressiva autonomia e discricionariedade do Ministério Público brasileiro.

### 1.1 *Trade off*: autonomia versus controle

Em um primeiro momento, poderia parecer que o CNMP teria maior potencial para controlar o MP. Essa expectativa baseava-se em dois fatores. Primeiro porque os políticos não dispõem de efetivos instrumentos de controle e a criação do Conselho podia preencher essa lacuna. Segundo, porque a sociedade pode até recorrer às corregedorias estaduais, mas essa tem jurisdição limitada e, muitas vezes, o problema pode ultrapassar os limites de um ente federativo. As ouvidorias, por sua vez, não têm poder disciplinar. O número de sanções aplicadas pelo CNMP, contudo, é baixíssimo, o que desestimularia qualquer cidadão a propor uma reclamação disciplinar contra um membro do Ministério Público. Porque, na prática, o MP possui expressiva autonomia e discricionariedade, mas não existem efetivos instrumentos de controle sobre o órgão.

Tal contexto revela o *trade off*<sup>14</sup> que existe entre autonomia e controle. Para facilitar a compreensão, imaginemos um recipiente que quanto mais o preenchêssemos de autonomia, menos controle haveria dentro dele, o que igualmente valeria para o inverso. Quanto mais controle puséssemos, menos autonomia haveria. Esse *trade off* está presente na própria formação do Ministério Público, garantido pela CF/88. O órgão é independente com relação a outros atores do Estado, autônomo funcional e administrativamente e com discricionariedade em uma ampla pauta de temas.

Esse *trade off* também pode ser observado entre os resultados obtidos na pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), *Ministério Público:*

<sup>14</sup> Do inglês, o termo pode ser traduzido como “trocar”; “alternar” uma coisa no lugar da outra.

*guardião da democracia brasileira?* (2016). O relatório de pesquisa evidencia a falta de uma política institucional verticalizada e isso pode ser uma das razões explicativas para as mais diferentes repostas à pergunta sobre a área de atuação prioritária dos promotores e procuradores como será apresentado abaixo.

As respostas foram bastante difusas, a título de exemplo: 62% dos entrevistados respondeu que sua área de atuação prioritária é o combate a corrupção; 49% a investigação criminal; 47% a criança e o adolescente em geral; 45% o meio ambiente; 20% crianças e adolescentes em situação de risco; e apenas 2% afirmaram ter como prioridade a atuação em política fundiária e de reforma agrária. Outra dimensão da pesquisa diz respeito a independência funcional, 90,6% dos entrevistados considera a independência fundamental para garantir a isenção do trabalho dos membros da instituição, no entanto, quase metade deles também considera que a independência pode servir de escudo para omissão.<sup>15</sup>

Tal omissão e outros comportamentos indesejados podem ser potencializados em um *trade off* no qual o controle sai em desvantagem. Uma autonomia expressiva que não encontra limites proporcionais pode comprometer o caráter institucional do Ministério Público, isso porque as instituições têm como premissa limitar e dar previsibilidade às ações dos atores, afinal, “são restrições humanamente concebidas que moldam a interação humana” (NORTH, 1990, p. 3). Entretanto, ao passo que a autonomia e a discricionariedade se expandem, o perfil dos membros do Ministério Público ganha ainda maior importância.

O relatório da pesquisa do CESeC ainda traz uma reflexão sobre os princípios institucionais do Ministério Público, a respeito de uma possível incoerência na coexistência entre eles. A Constituição Federal de 1998, no § 1 do Art. 127 determina que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais

<sup>15</sup> Vale pontuar que as áreas de atuação prioritárias apresentadas foram as mesmas trazidas pelo relatório de pesquisa.

indisponíveis. § 1º - **São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.** (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, p. 72, grifo nosso).

A reflexão é elaborada considerando a maneira como a carreira está estruturada e na falta de padronização institucional nas linhas e nos métodos de ação, no como a estruturação da carreira e a falta de padronização institucional propiciam mais a fragmentação do que a unidade do Ministério Público. Ou seja, os princípios que determinam a sua forma e funcionamento não garantem a unidade em um contexto de indivisibilidade e de independência funcional, mas efetivamente propiciam condições para uma instituição difusa, com baixa previsibilidade, fazendo com que os perfis individuais dos promotores se tornem ainda mais relevantes.

Nesse sentido, é possível resgatar o que foi postulado por Adam Przeworski ao afirmar que “o objetivo (...) é construir instituições que deem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer” (PRZEWORSKI, 2006, p. 39). Por essa razão, o desenho e as regras institucionais que versam sobre autonomia e discricionariedade configuram-se como indicadores para analisar a adequação da atuação do MP às determinações constitucionais, como também se existe ou não algum controle efetivo sobre a instituição e como os perfis individuais ganham espaço nessa equação.

Isso posto, o CNMP até poderia ser pensado como um órgão de controle, porém, conforme mencionado acima, considerar o desenho e as regras institucionais parece fundamental (GAROUPA e GINSBURG, 2008). O fato de o Ministério Público possuir 8 dentre as 14 vagas existentes no CNMP, tendo em conta, ainda, a exclusividade do MP para ocupar a Presidência do Conselho e a Corregedoria Nacional, faz com que a questão da composição eleve seu nível de importância. Pois esses fatores, por si só, já são indicadores da propensão do Conselho Nacional do Ministério Público. Ou seja, o que foi exposto acima é um

indicativo de sua tendência de reforçar a autonomia do Ministério Público ao invés de torná-lo mais *accountable*.

O órgão que poderia funcionar como instrumento de controle do Ministério Público, tendo, inclusive, o procurador-geral da República em sua presidência, indica uma atuação na direção oposta, que reforça a autonomia e a discricionariedade do Ministério Público brasileiro, abrindo espaço para que as biografias dos promotores e procuradores ganhe cada vez mais importância. E a presença do PGR no Conselho, diferentemente do que poderia parecer, não garante maior controle sobre o Ministério Público, pelo contrário, visto que este não possui aparatos para implementar uma política verticalizada que limite o caráter profundamente autônomo e discricionário do órgão.

## 1.2 O procurador-geral da República

O presidente do CNMP, conforme mencionado, é o procurador-geral da República — o chefe do Ministério Público da União. O chefe da Procuradoria-Geral da República é o chefe do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho, do Ministério Público Militar e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Indicado pelo presidente entre os membros do MPF, sua nomeação precisa ser aprovada pela maioria absoluta do Senado.

Na gestão do ex-presidente Lula (2003-2010) houve uma mudança no processo de nomeação para a Procuradoria-Geral da República (PGR) em função da adoção de uma lista tríplice votada pelos procuradores federais. Essa nova forma de indicação, mantida também pela presidente Dilma Rousseff e parcialmente por Michel Temer, é diversa daquela prevista na Constituição. Isso porque, de acordo com o §1º do Art. 128

O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela

maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, p. 72).

O Presidente, portanto, tem a prerrogativa de escolher qualquer um dentre os integrantes da carreira do Ministério Público da União<sup>16</sup> para ocupar a chefia da Procuradoria-Geral da República. A lista tríplice está prevista na Constituição Federal de 1988, mas somente para os Ministérios Públicos estaduais, não para o MPU. A Constituição Federal, em seu Art. 128 § 3º, determina que

§ 3º Os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista tríplice dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, p. 72, grifo nosso).

Seguindo a prática estadual, o ex-presidente Lula adotou um modelo informal de indicação do procurador-geral da República, sem que nenhuma letra da lei fosse alterada. No âmbito federal a lista tríplice foi organizada pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) e nela estão os três nomes mais votados pelos próprios procuradores federais para ocupar o cargo de procurador-geral da República.

<sup>16</sup> Como visto anteriormente, Cf. Art. 128 da CF/88, o MP brasileiro é composto pelos Ministérios Públicos Estaduais (MPE) e o Ministério Público da União (MPU), o qual compreende: Ministério Público Federal (MPF); Ministério Público do Trabalho (MPT); Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

Uma das motivações foi o entendimento dos procuradores que consideravam importante sua participação no processo de escolha daquele que seria o chefe do MPU.<sup>17</sup> Apenas no ano de 2003 o projeto se concretizou, quando a reivindicação da classe foi atendida pelo ex-presidente Lula, não obstante já houvesse pleito dos procuradores desde 2001, ainda no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Vale salientar que implementação da lista tríplice no processo de nomeação do PGR, por si só, já foi uma inovação. Além disso, os ex-presidentes Lula e Rousseff respeitaram a ordem da votação, escolhendo sempre o primeiro colocado, abrindo mão por completo de seu poder de escolha.

A partir daquele momento, o procurador mais votado automaticamente era nomeado ao cargo. A tradição foi parcialmente mantida no governo de Michel Temer (2016-2018), que escolheu a segunda mais votada da lista. Jair Bolsonaro (2018-2022), baseado em sua prerrogativa constitucional, desconsiderou os três nomes propostos na lista e escolheu um procurador da República que nem participou do processo eleitoral, Augusto Aras.

Nesse sentido, é possível dizer que de acordo com a Constituição Federal de 1988, o eleitor do PGR é o presidente da República, mas na prática, entre 2003 e 2017, o procurador-geral ganhou novos eleitores em função da lista tríplice — os procuradores federais. Quem antes tinha um *principal*, agora tem dois, ou de forma mais ampla, um *principal* e mais algumas centenas deles. Isso porque, o PGR é o *agent*, e o presidente da República e os procuradores federais são os *principals*.

Explico: o instrumento analítico *agent-principal* é um aporte trazido pelo neo-institucionalismo econômico, o qual tem contribuído para análise de contextos organizacionais e hierárquicos de instituições públicas ou privadas e da burocracia (MELO, 2015). Em síntese, *principal* é quem delega uma função ou tarefa e *agent* aquele a quem as funções ou tarefas são

<sup>17</sup> Embora o PGR seja o chefe do MPU, a lista tríplice é uma iniciativa da ANPR, que representa os procuradores do Ministério Público Federal. Apenas os integrantes desse ramo do MPU podem participar do processo eleitoral da lista tríplice.



delegadas. O *agent* é responsável por prestar contas de suas escolhas e ações ao *principal*, podendo ser premiado ou punido por isso.

O presidente da República e os procuradores federais são os *principals* no modelo adotado entre os governos Lula e Temer, pois são eles quem escolhem o PGR, e o PGR deve atendê-los e agradá-los com suas escolhas, e são eles que podem premiar ou punir o PGR por suas decisões ou “não decisões”. Isso porque, “Geralmente [,] as mais importantes decisões discricionárias são as negativas, como não iniciar, não investigar, não processar, não entrar em acordo, e as decisões negativas geralmente significam uma disposição definitiva” (WEST<sup>18</sup> apud KERCHE, 2018, p. 265).

Isso posto, cabe dizer que pode ser custoso atender, ao mesmo tempo, os interesses de diferentes *principals*, sobretudo quando seus interesses, expectativas, e demandas são diferentes (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991). Entendendo que a intenção do procurador-geral é a recondução ao cargo, ao realizar suas tarefas precisa atender o interesse daqueles que podem viabilizar seu objetivo.

Em outras palavras, ele precisa, no modelo inaugurado por Lula, ao mesmo tempo, agradar o presidente da República e os procuradores federais. Isso porque, se o presidente demonstrar insatisfação, pode não reconduzir o PGR ao cargo ou destituí-lo. Por outro lado, os procuradores federais têm interesses de sua categoria, como querer aumentar seus instrumentos, seus recursos, melhorar sua estrutura, e por que não terem sua autonomia e discricionariedade reforçadas?

Ora, os procuradores federais elegem o PGR e não querem um chefe que não atenda suas demandas, que não priorize os seus interesses ou que desvalorize a categoria. Ao mesmo tempo, o PGR interage com o presidente da República. E com esse, a situação é ainda mais

<sup>18</sup> WEST, William. F. 1995, p. 25. Controlling the bureaucracy: institutional constraints in theory and practice. Londres: Rotledge.

delicada. Pois o procurador-geral tem o monopólio da ação penal em face do presidente,<sup>19</sup> mas é o presidente, chancelado pela maioria absoluta do Senado, quem pode destituí-lo<sup>20</sup> ou, finalizado o mandato, não o reconduzi-lo ao cargo.

Em outros termos, o impasse está nos múltiplos *principals*, pois não fica claro para o *agent* que interesses ele deve atender (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991). Isso porque quem elege e reelege o PGR, entre o governo Lula e Temer, são os procuradores (lembrando que embora seja uma tradição, não houve emenda ao texto constitucional), quem o nomeia, reconduz ou o destitui é o presidente da República e quem autoriza a nomeação ou a destituição é o Senado. Que mesmo não sendo um *principal*, possivelmente também entra nos cálculos do PGR.

Outra dificuldade que se coloca ao desempenho das funções do PGR, conforme já mencionado, está na impossibilidade de limitar a ampla autonomia e discricionariedade do órgão através de uma política verticalizada em razão da autonomia funcional garantida ao MP pela Constituição de 1988. Dessa forma, a figura do procurador-geral ocupa muito mais um lugar de cumprimento de ritos e procedimentos exclusivos a ele do que de fato de chefe do MPU.

Em outros termos, o órgão que assegura tamanha autonomia e discricionariedade é, portanto, uma estrutura pouco hierárquica, que limita pouco a atuação de seus atores. De tal forma que no MP, a opinião pessoal, a trajetória, a biografia, o perfil de seus membros importam, e importam ainda mais frente à expressiva medida de autonomia e discricionariedade asseguradas aos membros do Ministério Público.

<sup>19</sup> Art. 102, inciso I, alínea b, CF/88 em leitura combinada com o Art. 7º, inciso II, do Decreto-Lei 9.608/46.

<sup>20</sup> “A destituição do Procurador-Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal” (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil) (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 128, § 2º).

### 1.3 O perfil pessoal na atuação dos procuradores

A opinião e trajetória pessoal influenciam na tomada de decisão dos procuradores. Embora não haja estudos que comprovam o peso das questões raciais e de gênero, é possível afirmar que o comportamento dos promotores é influenciado por suas opiniões e preferências pessoais (BURITY, 2020). As reclamações junto ao CNMP do presidente Lula em relação à atuação do MPF durante a Lava Jato ilustram isso.

Na tabela abaixo é possível observar as 18 vezes, entre 2015 e 2017, que o ex-presidente acionou o CNMP por causa de comportamentos inapropriados dos procuradores. Dos 18 acionamentos, 7 foram reclamações disciplinares e os outros 11 foram desdobramentos dessas reclamações (BURITY, 2020). Embora a tabela possua sete colunas, nos ateremos à primeira e à terceira, do cargo/nome e do objeto da reclamação disciplinar, respectivamente.

**Tabela 1** – Reclamações disciplinares impetradas pelo ex-presidente Lula no CNMP

Cargo e nome	Número do processo	Objeto da reclamação disciplinar	Decisão do CNMP	Data inicial e final
Procurador Anselmo Henrique Cordeiro Lopes	0.00.000.000491/2015-83	i) utilização de matéria de jornal para fundamentar despacho; ii) parcialidade ideológica em 5 publicações no Facebook; iii) antecipação de juízo em entrevista à revista Época.	Arquivada	15/05/15 20/08/15
Procurador Valtan Timbó Martins Mendes Furtado	0.00.000.000619/2015-17	i) violação ao princípio do promotor natural; ii) invocação de argumento falso; iii) determinação de diligências sem autorização da autoridade judiciária.	Arquivada	17/07/15 31/07/15
Procuradores Julio Carlos Motta Noronha, Roberson Henrique Pozzobon, Jerusa Burmann Viecili e Athayde Ribeiro Costa.	1.00621/2016-30	i) antecipação de juízo de valor em diversos meios de comunicação. ii) perseguição seletiva; iii) violação ao princípio da presunção de inocência.	Arquivada	09/08/16 24/08/16
Procuradores Julio Carlos Noronha, Roberson Henrique Pozzobon e Deltan Dallagnol <sup>21</sup>	1.00722/2016-20	caso da exibição de powerpoint em coletiva de imprensa: i) violação ao princípio da dignidade da pessoa humana; ii) violação ao princípio da presunção de inocência.	Indeferido	15/09/16 16/09/16
Procurador Carlos Fernando dos Santos Lima	1.00403/2016-88	i) ausência de atribuição; ii) antecipação de juízo em meios de comunicação (entre eles jornal Folha de São Paulo, revista Época e rádio Jovem Pan); iii) violação ao princípio da presunção de inocência.	Arquivada	30/01/17 <sup>22</sup>
Procurador Carlos Fernando dos Santos Lima	1.00659/2017-01	i) quebra de decoro e violação à honra e à imagem do ex-presidente em postagem no Facebook.	Arquivada	11/09/17 13/03/18
Promotor Cassio Roberto Conserino <sup>23</sup>	-	i) violação ao princípio da dignidade da pessoa humana em postagem no Facebook.	Arquivada	-

Fonte: Burity (2020).

<sup>21</sup> Esse processo consta como um pedido de providências na ata da sessão do CNMP, mas como o objeto da peça inicial tem o mesmo caráter das demais reclamações disciplinares, decidiu-se por agrupá-lo entre às reclamações.

<sup>22</sup> Não foi localizada a data inicial do processo.

<sup>23</sup> Informações extraídas da ata da sessão de 14/11/2017. Nela consta o arquivamento do recurso interno (nº 1.00003/2017-26) impetrado pela defesa do ex-presidente em razão da decisão da Corregedoria de arquivar reclamação disciplinar contra o referido promotor. Datas inicial e final não foram encontradas.

Na primeira coluna observa-se que quatro dos doze procuradores reclamados aparecem em mais de uma reclamação, ou seja, para um terço do total, há reincidência. Na terceira coluna, onde está o objeto das reclamações, é possível observar a utilização de diferentes meios de comunicação, seja a mídia tradicional ou as redes sociais. De acordo com a defesa do ex-presidente nos autos dos processos, os procuradores por vezes utilizaram os meios de comunicação para fundamentar despacho ou para antecipar juízo de valor sobre o reclamante o que, por conseguinte, precedeu a violação de princípios como o da presunção de inocência e da dignidade da pessoa humana.

Isso posto, é possível afirmar que o aquilo que foi dito, como foi dito e através de que meio de comunicação é uma clara demonstração da preferência pessoal do procurador; as opiniões proferidas são suas opiniões pessoais, não são posicionamentos oficiais sobre os autos do processo. Comportamentos como esses, associados à ampla autonomia e discricionariedade, às mudanças na legislação nas últimas décadas, ao protagonismo político alcançado em operações de grande repercussão e o firme posicionamento de “defensor dos interesses da sociedade” (AVRITZER; MARONA, 2017) reforçam o caráter representativo do Ministério Público. Ou seja, em uma conformação institucional como é a do Ministério Público brasileiro, com ampla autonomia e discricionariedade, baixa institucionalidade e previsibilidade, o perfil dos promotores e procuradores ganha contornos de importância ainda maiores.

O primeiro capítulo desta dissertação trouxe um panorama geral sobre o Ministério Público a partir da Carta de 1988, seus instrumentos de ação; o que o diferencia de outras instituições titulares da ação penal em diferentes democracias pelo mundo; a autonomia, a discricionariedade e a quase-abdicação por parte da classe política; o CNMP como uma tentativa de colocar limites ao órgão tão autônomo e discricionário e vinculado ao esse tema, o *trade off* entre autonomia e controle.

O primeiro capítulo trouxe um debate sobre a figura do PGR e a estrutura institucional que reforça a autonomia e discricionariedade dando espaço para o perfil pessoal dos promotores e procuradores ganhe ainda maior importância; e, por fim, um estudo de caso que analisa as opiniões e preferências pessoais na atuação de alguns dos procuradores da operação Lava Jato. No próximo capítulo será feito o debate sobre burocracias representativas e a análise do perfil racial e de gênero dos membros do Ministério Público Federal.

## 2. BUROCRACIAS REPRESENTATIVAS

As burocracias públicas podem ser instituições representativas? Ou seja, elas podem representar o público, ou partes dele, em termos de preferências políticas ou interesses, ideologias, características como raça, etnia, gênero e classe social, ou outras dimensões? Se sim, como e com que limitações? É importante para as democracias promover a representatividade na burocracia? Essas e outras questões relacionadas são agrupadas sob o rótulo de “burocracia representativa”. (DOLAN; ROSENBLOOM, 2015, p .3, tradução nossa).

As discussões sobre democracias representativas não são de agora. Há mais de meio século estudiosos debatem sobre o assunto e estes são, até os dias de hoje, clássicos orientadores de debates. Nesse sentido, há estudiosos que invocam o “tipo ideal” de burocracia de Max Weber (DOLAN; ROSENBLOOM, 2015), para defender que burocracias não eleitas devem simplesmente aplicar a lei, sem espaço para a discricionariedade, muito menos a representação. Sobre as burocracias, Weber afirma que

[...] desenvolve-se tanto mais perfeitamente quanto mais a burocracia é “desumanizada”, mais completamente ela consegue eliminar de negócios oficiais, o amor, o ódio e todos os sentimentos puramente pessoais, irracionais e elementos emocionais que escapam ao cálculo. Essa é a especificidade da burocracia e é apreciada como sua virtude especial. (WEBER<sup>24</sup> 1958 apud DOLAN; ROSENBLOOM, p. 8, 2015, tradução nossa).

Em outros termos, é possível dizer que o burocrata é uma peça única em uma engrenagem sempre em movimento que indica qual caminho seguir, ou seja, uma engrenagem

<sup>24</sup> Weber, Max. 1958. *Essays in Sociology*. Trans, and ed. by H.H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.

onde não há espaço para prioridades ou preferências pessoais. Mas fato é que Weber extrapola, intencionalmente, os limites do que é ontologicamente humano para construir um “tipo ideal”, um “tipo puro de burocracia. E por assim entender, ele também postula que “as burocracias têm tendência a representar-se promovendo os seus próprios interesses na obtenção e manutenção do poder.” (DOLAN; ROSENBLOSUM, 2015 p. 4).

Os tipos chamados “puros”, “tipos ideais” são de grande valia, pois são um marco analítico importante para as disciplinas assim como para as comunidades acadêmicas, pois ajudam a analisar a realidade, os casos concretos. Além das notáveis contribuições de Weber, outro precursor nos debates sobre burocracia representativa foi Kingsley (1944). Suas reflexões estavam distantes de um tipo idealizado e calcadas, por vezes de forma comparativa, nas realidades inglesa e estadunidenses de seu tempo. Suas análises partiam do real para o real, ao ponto de que para ele, “[as] burocracias, para serem democráticas, devem ser representativas dos grupos que elas servem” (KINGSLEY<sup>25</sup> 1944 apud DOLAN; ROSENBLOSUM, 2015, p. 12, tradução nossa).

O autor estava preocupado em debruçar-se sobre questões tangíveis, como a articulação entre o setor educacional e o serviço público; a relação entre status econômico e oportunidade educacional — esta que, segundo ele, estava estreitamente relacionada ao status econômico e não a habilidade individual —, assim como analisar os efeitos dessas correlações sobre as burocracias públicas.

É tão incomum para o filho de um pai da classe trabalhadora encontrar seu caminho na Classe Administrativa como é para um filho da família abastada tornar-se um balconista. Ambos os casos podem, de fato, ocorrer, mas tais exceções não colocam em perigo a generalização. Em um grau notável, cada classe de serviço é também uma classe social — uma casta — e a hierarquia

<sup>25</sup> Kingsley, J. Donald. 1944. Representative Bureaucracy. Yellow Springs, OH: Antioch Press



do Serviço [público] com bastante precisão espelha as hierarquias econômicas e sociais do lado de fora. (KINGSLEY 1944 apud DOLAN; ROSENBLOM, 2015, p. 13, tradução nossa).

Para além das questões econômicas, segundo Kingsley, as questões de gênero também influenciam o ingresso na burocracia pública. Segundo ele, “a ascensão das mulheres desafiou a supremacia tradicional dos homens” (KINGSLEY 1944 apud DOLAN; ROSENBLOM, 2015, p. 17, tradução nossa). Isso porque, a despeito das regras positivadas, a realidade tinha seus imperativos ao ponto de as proclamações do Parlamento em favor do princípio da igualdade dos sexos não surtirem efeitos — tais proclamações não foram “aceitas” pelo funcionalismo público. A postura dos funcionários era como daqueles que permanecem entrincheirados, lutando para manter seu poder e vantagem econômica intacta por séculos (DOLAN; ROSENBLOM, 2015).

A perpetuação de situações de exclusão, como a descrita acima, lhe parecia “antipática” à democracia. Por essa razão, o Estado não poderia se permitir excluir qualquer um dentre os seus cidadãos da plena participação em seus assuntos. Em um contexto de Segunda Guerra Mundial, o autor afirma que é da força do governo representativo (produto da união de diversas correntes de experiência) que “depende a superioridade do funcionalismo público democrático sobre seus rivais totalitários” (KINGSLEY 1944 apud DOLAN; ROSENBLOM, 2015, p. 18, tradução nossa). Nesse sentido, postula que em uma democracia a competência por si não é o bastante, e que se o Estado não quiser escravizar sua população, o serviço público também deverá ser representativo.

Ao passo que Kingsley (1944) esteve preocupado em tratar dos imperativos da realidade concreta e dos diferentes processos de exclusão que impediam o estabelecimento de burocracia efetivamente representativa, Mosher (1968), anos mais tarde, focou em fazer uma boa

delimitação entre a representatividade passiva e ativa nas burocracias a fim de dirimir as confusões ao redor dos termos. A representatividade ativa ou responsável é aquela que se espera que o indivíduo reivindique durante sua atuação na burocracia os interesses e desejos daqueles que supostamente ele representa, seja toda a população ou uma parcela dela.

Por outro lado, aqueles que são representados tem a responsabilidades de recompensar por trabalhos bem feitos ou sancionar por erros. O que aparentemente é positivo, mas no caso de um servidor público de carreira, como é o caso dos promotores públicos brasileiros, a possibilidade de penalização mais dura é quase nula. No entanto, existem outras formas de recompensa e sanções, como a redução de responsabilidades, a retenção de promoção e a retribuição.

Entretanto, o autor chama a atenção para o fato de que “a representatividade ativa desenfreada dentro de uma burocracia constituiria uma grande ameaça ao governo democrático. A soma da multiplicidade de interesses especiais que buscam uma representação efetiva não constitui o interesse geral.” (MOSHER<sup>26</sup> 1968 apud DOLAN; ROSENBLOSON, 2015, p. 20, tradução nossa). Em outras palavras, a representação de interesses apresenta impasses reais para a conciliação de uma burocracia representativa dentro de um regime democrático.

Já a representatividade passiva ou sociológica diz respeito à origem dos indivíduos que ocupam a máquina estatal e o nível em que, coletivamente, eles espelham a sociedade de uma forma geral. Mosher prossegue afirmando que a representatividade passiva

Pode ser medida estatisticamente em termos, por exemplo, de localidade de origem e sua natureza (rural, urbana, suburbana etc.), ocupação anterior, ocupação do pai, escolaridade, renda familiar, classe, raça, religião. Um serviço público, e mais especificamente a liderança pessoal de um serviço público, que é amplamente representativa de todas as categorias da população

<sup>26</sup> Mosher, Frederick C. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press

nesses aspectos, pode ser considerada satisfatória (MOSHER 1968 apud DOLAN; ROSENBLOSUM, 2015, p. 20, tradução nossa).

Porém o autor também alerta que, embora essa diversidade de características pessoais sugira que não haja uma classe dominante entre os servidores de uma burocracia, por outro lado, não necessariamente, um servidor de uma determinada origem e determinadas características sociodemográficas representará de fato os interesses de seus semelhantes. Inclusive, muitas vezes, medidas administrativas e disciplinares podem ser adotadas para evitar tal parcialidade.

Todavia, afirma que, embora a representatividade passiva não salvaguarde decisões democráticas, seu maior benefício está em seu valor simbólico em uma sociedade democrática — que seria um serviço representativo, especialmente no âmbito da liderança. Tal cenário, cheio de diversidade, indica para uma burocracia aberta e acessível para todas as pessoas independentemente de sua origem, etnia, religião, nível de estudos, gênero ou classe social.

Como é possível observar, diversos estudos apontam que as identidades dos burocratas importam para as tomadas de decisão. No entanto, não precisamos enxergar a burocracia, ou especificamente o Ministério Público como potencialmente problemático em função disso. O problema surge porque os burocratas não-eleitos, através de sua discricionariedade, atuam com uma autoridade política substancial (KEISER, 2011). Ou seja, diante de tamanha autonomia e discricionariedade, sem instrumentos de controle que moldem os comportamentos e os confira previsibilidade, as identidades, o perfil e as características pessoais dos agentes públicos ganham importância ainda maior (BONELLI; OLIVEIRA, 2020; KEISER, 2011).

No Brasil, a autoridade política substancial mencionada por Keiser (2011), conferida ao Ministério Público, pode ser verificada nas atribuições garantidas pela Constituição Federal de 1988, como o monopólio da ação penal pública, a titularidade da ação civil pública e o inquérito

civil; assim como em outros instrumentos de ação, entre eles o termo de ajustamento de conduta, o mecanismo jurídico conhecido como delação premiada e o acordo de não persecução penal — todos abordados no capítulo anterior.

Muitas vezes, indevidamente, os promotores são descritos de forma monolítica, mas, na realidade, são “partes intercambiáveis [são] indivíduos com perspectivas” (LOWREY-KINBERG; GOULD; BOWMAN, 2022, p. 239, tradução nossa). Isso porque promotores têm suas perspectivas e preferências, e elas também orientam seus posicionamentos no espaço de trabalho, uma vez que burocratas não são neutros ou eximidos de suas próprias preferências (KEISER, 2011; JONHSTON; HOUSTON, 2018; LOWREY-KINBERG; GOULD; BOWMAN, 2022).

Nesse sentido, a partir do que os estudiosos chamam de orientação dos papéis, é possível identificar três orientações principais para o trabalho de um promotor: o executor, o reformador e o advogado ou defensor. O executor enxerga o seu trabalho como meramente sendo aplicação da lei; o reformador coloca seu foco na reabilitação do réu e o defensor está preocupado no ressarcimento das vítimas. Entretanto, no que se refere a essas três interpretações, “quando há uma desconexão entre a filosofia pessoal de um promotor [...], os promotores desenvolvem formas encobertas de exercer suas prioridades” (LOWREY-KINBERG; GOULD; BOWMAN, 2022, p. 239, tradução nossa). Ou seja, não importa em que recorte de atuação o promotor se enquadre, ele possui suas filosofias e suas prioridades irão influenciá-lo. Em outras palavras, as trajetórias, redes, origens, classe social, autoidentificação racial e de gênero influenciam os promotores, assim como suas tomadas de decisão e a forma como aplicam a lei.

Sobre a orientação de papéis, elas também podem ser vistas sob o prisma da representação passiva e da representação ativa. Nos termos de Keiser (2011), a representação passiva se refere a abertura e receptividade da burocracia à sociedade como um todo, enquanto

a representação ativa tende a favorecer a implementação de políticas mais equânimes em favor de grupos desfavorecidos da sociedade.

E não necessariamente as representações estão apartadas entre si, estudiosos da burocracia representativa defendem que há mecanismos causais que ligam a representação passiva à ativa. Entre eles estão as características pessoais que influenciam o burocrata, que, por sua vez, influenciam seu comportamento. (JONHSTON; HOUSTON, 2018; KEISER, 2011). Entretanto, as discussões mais contemporâneas sobre burocracias representativas estão preocupadas com o que as agências governamentais fazem e o porquê fazem. A importância dessas discussões está em “compreender o papel que os grupos raciais, étnicos e de gênero desempenham no governo” (KEISER, 2011, p. 715, tradução nossa).

## 2.1 Perfil racial e de gênero dos membros do Ministério Público Federal

Partindo da premissa que as identidades importam nas burocracias, especialmente quando a institucionalidade constrange pouco os atores, como é o caso Ministério Público brasileiro, as questões raciais e de gênero alcançam relevância ainda maior. A hipótese aqui é que existe um amplo espaço para que os integrantes do Ministério Público ajam a partir de seus próprios valores e não daqueles ditados pela hierarquia ou pelas regras institucionais. Ou seja, a biografia, as características pessoais e as identidades afetam as escolhas desses promotores que pode agir quase sem limites. Diante disso, a realidade imperativa revela questões que requerem nossa reflexão, entre elas o fato de

Ao abrir o discurso racial dentro da instituição, com apostas em perguntas sólidas e constrangedoras sobre a perpetuação do poder branco [e masculino] na liderança institucional, é possível começar a falar sobre a tal vocação socialmente transformadora do Ministério Público [como defensor dos

direitos coletivos]. Sem isso, é uma instituição, como nos diz a refinada sabedoria popular, que representa o mais do mesmo, a perene segregação racial à brasileira (MATTOS, 2020, p. 291).

Isso posto, serão analisados os perfis racial e de gênero dos integrantes e membros<sup>27</sup> do Ministério Público Federal. Os dados foram extraídos da Informação Técnica nº 02/2020 elaborada pelo Comitê Gestor de Gênero e Raça do Ministério Público Federal, criado para desenvolver e coordenar ações de equidade na instituição. Visando atingir esse objetivo, eles analisaram a Ficha de Perfil de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2019 de todos os integrantes do MPF (membros, servidores, terceirizados, estagiários, requisitados, jovem aprendiz e voluntários).

A análise do presente trabalho será feita primeiro abrangendo todos os integrantes<sup>28</sup> e, posteriormente, os membros do Ministério Público Federal. A razão dessa escolha se dá tendo por objetivo a ampliação da compreensão do perfil racial e de gênero dentro do MPF. No relatório da IT, a equipe do Comitê Gestor de Gênero e Raça destaca que, sempre que foi possível, prezaram por fazer séries históricas dos dados. E com relação as dificuldades encontradas e a metodologia adotada, o CGGR explica:

[...] não havia na instituição informações qualificadas do quadro funcional com recortes de raça e gênero. Desse modo, o CGGR adaptou a Ficha de Perfil do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça às especificidades do MPF desagregando os dados do quadro funcional (membras/os, servidoras/es, terceirizadas/os, estagiárias/os, requisitadas/os, jovem aprendiz e voluntárias/os) por sexo, cor/raça e etnia, faixa etária, escolaridade, cargo,

<sup>27</sup> Integrantes são todos que compõem o quadro funcional; e membros são promotores e procuradores.

<sup>28</sup> Todos que foram agrupados nas questões raciais e de gênero pelo CGGR.

capacitação etc. construindo, assim, o perfil do seu quadro funcional. (Informação Técnica nº 02/2020/CGGR/MPF, p. 72).

Nesta dissertação não serão abordadas questões como faixa etária, escolaridade, cargo e outras coisas, somente as que versam sobre perfil racial e de gênero. Outra ressalva importante é de que o IF disponibiliza informações sobre o quadro funcional referentes aos anos de 2018 e 2019, porém, as categorias não estão totalmente padronizadas. Diante disso, optou-se por analisar o ano de 2018 por melhor se enquadrar nas características deste trabalho. Ainda sobre a Informação Técnica, no quesito cor/raça, está preta (o) e parda (o), mas para melhorar a visualização das informações, nas tabelas e gráficos, optou-se por agregar para negros (conjunto de pessoas autodeclaradas pretas e pardas).

Também é importante destacar a razão de terem sido selecionados os dados sobre o MPF. Assim o foi porque não existe um levantamento nacional<sup>29</sup> racial e de gênero dos Ministérios Públicos estaduais.<sup>30</sup> O que existem ou é possível conseguir são dados dos Ministérios Públicos estaduais separadamente e não padronizados. Ainda cabe ressaltar que as nomenclaturas do quadro funcional que aqui serão utilizadas são as mesmas utilizadas pelo CGGR. Membras (es) são as procuradoras e procuradores; analistas e técnicas são as (os) servidoras (es) concursadas (os); CC/CF são ocupantes em cargos/funções comissionadas; servidora (or) requisitada (o) são aquelas (es) que pertencem ao quadro funcional de outros órgãos do aparelho estatal e são cedidas (os) ao MPF com anuência dos seus órgãos de origem.

<sup>29</sup> “CNMP e Ipea celebram termo para mapear o perfil étnico-racial do Ministério Público brasileiro”. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/15302-cnmp-e-ipea-celebram-termo-para-mapear-o-perfil-etnico-racial-do-ministerio-publico-brasileiro>. Acesso em: 09 out. 2022.

<sup>30</sup> O estudo desenvolvido pelo CESeC ‘Ministério Público: guardião da democracia brasileira?’ (2016), a partir das informações do censo brasileiro (IBGE, 2010) e pesquisa própria chegou à conclusão de que 76% dos promotores e procuradores brasileiros eram brancos, 20% pardos, 2% pretos e 1% amarelo. No que diz respeito a gênero, 70% eram homens e 30% eram mulheres.

Abaixo segue uma tabela referente ao ano de 2018, em números absolutos e em percentuais, das mulheres integrantes do quadro funcional do MPF e seu perfil racial.

**Tabela 2** – Mulheres integrantes do MPF por perfil racial e de gênero (2018)

Cargo	Mulheres					Total
	Branças	Negras	Amarelas	Indígenas	Sem informação	
Membras	290	30	5	0	15	340
	85,30%	8,80%	1,50%	0,00%	4,40%	100,00%
Analistas	1.019	280	25	1	49	1.374
	74,20%	20,40%	1,80%	0,10%	3,60%	100,00%
Técnicas	1.688	623	96	1	80	2.488
	67,80%	25,00%	3,90%	0,00%	3,20%	100,00%
CC/FC	373	135	12	1	9	530
	70,40%	25,50%	2,30%	0,20%	1,70%	100,00%
Servidora requisitada	108	66	3	0	5	182
	59,30%	36,30%	1,60%	0,00%	2,70%	100%
<b>Total</b>	<b>3.478</b>	<b>1.134</b>	<b>141</b>	<b>3</b>	<b>158</b>	<b>4.914</b>
	<b>70,80%</b>	<b>23,10%</b>	<b>2,90%</b>	<b>0,10%</b>	<b>3,20%</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** elaboração própria a partir dos dados do CGGR.

As procuradoras são minoria entre as mulheres, um total de 340 em um universo de 4.914 integrantes do quadro funcional, estando na frente apenas das servidoras requisitadas 182. No entanto, as procuradoras brancas representam 85,3% entre as suas pares, são o maior grupo

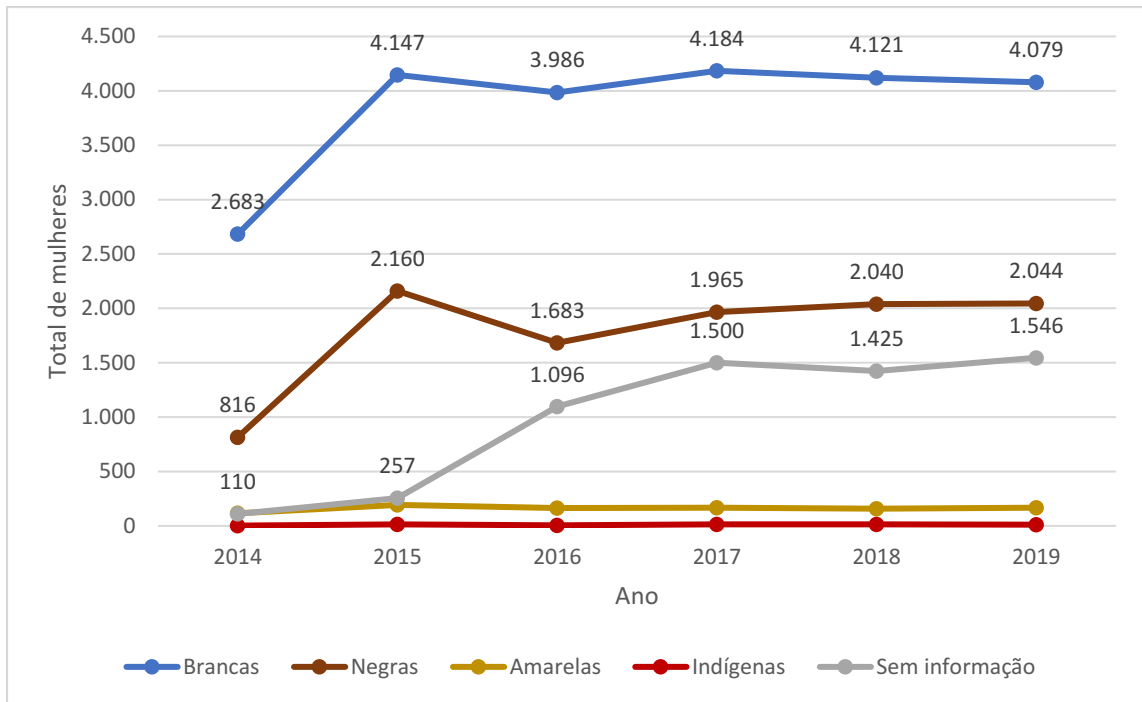


racial entre todas as integrantes do MPF, e ademais, as mulheres brancas estão em maior número em todas as categorias do quadro funcional.

Mulheres autodeclaradas negras e amarelas estão em número bem menor se comparado ao universo das integrantes brancas, e as mulheres indígenas tem apenas 1 representante nas categorias analista, técnica e CC/CF e nenhuma entre as servidoras requisitadas e procuradoras. Ao observar os números das mulheres que integram o quadro funcional do MPF é possível perceber que, em regra, quanto mais alto o cargo dentro do MPF mais “branco” ele vai ficando e, por conseguinte, menos negro, menos amarelo e menos indígena.

O que foi demonstrado acima em linhas e colunas através de uma tabela está quantitativamente ampliado por uma série histórica no gráfico a seguir. Entre os anos de 2015 e 2019 as mulheres brancas sempre estiveram em maior número do que as mulheres não-brancas; a série histórica demonstra que isso não ocorreu apenas no ano de 2018 e, certamente, tal conformação se deu por diferentes fatores.<sup>31</sup> As linhas amarela e vermelha estão retas e bem próximas ao zero pois não apresentaram mais do que 200 integrantes ao longo de toda a série histórica.

<sup>31</sup> Resolução destina vagas aos negros nos concursos públicos do CNMP e do MP”. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10437-resolucao-destina-vagas-aos-negros-nos-concursos-publicos-do-cnmp-e-do-mp>. Acesso em 09 out. 2022.

**Gráfico 1** – Mulheres integrantes do MPF por perfil racial e de gênero (2018)

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do CGGR.

Adiante segue uma tabela referente ao ano de 2018, em números absolutos e em percentuais, dos homens integrantes do quadro funcional do MPF e seu perfil racial.

**Tabela 4** – Homens integrantes do MPF por perfil racial e de gênero (2018)

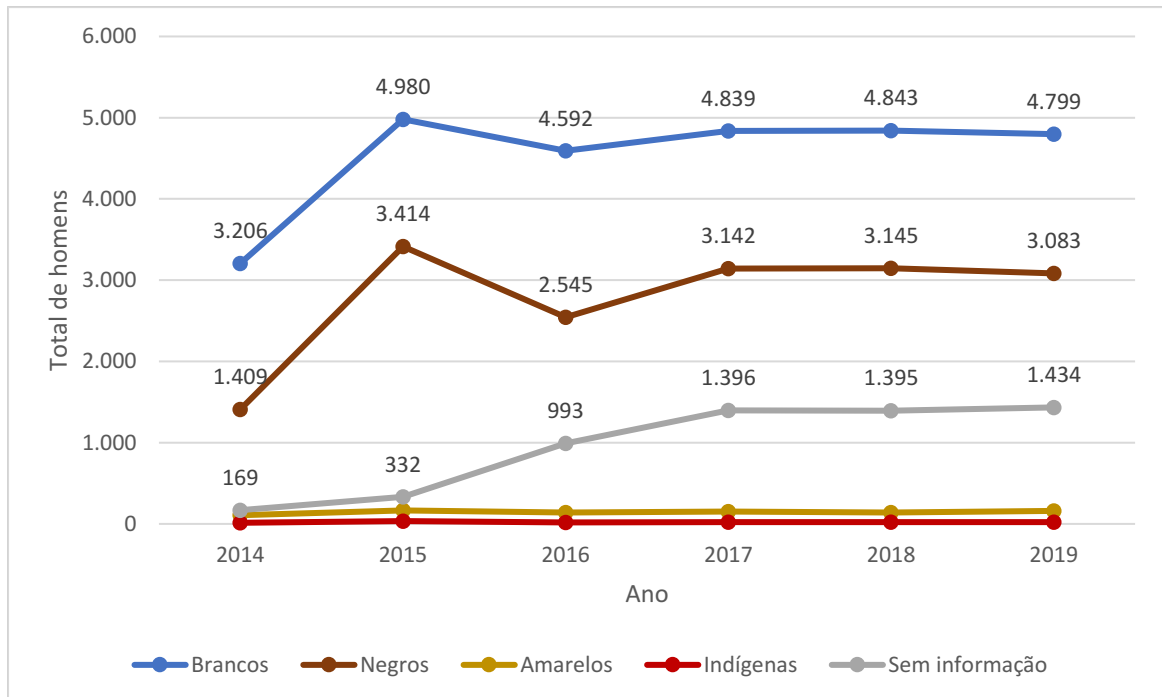
Cargo	Homens					Total
	Branco	Negro	Amarelo	Indígena	Sem informação	
Membros	635	120	9	1	51	816
	77,80%	14,70%	1,10%	0,10%	6,30%	100,00%
Analistas	919	353	19	1	58	1.350
	68,10%	26,10%	1,40%	0,10%	4,30%	100,00%
Técnicos	2.252	1.278	94	10	117	3.751
	60,00%	34,10%	2,50%	0,30%	3,10%	100,00%

CC/FC	246	85	6	0	10	347
	70,90%	24,50%	1,70%	0,00%	2,90%	100,00%
Servidor	60	54	0	0	6	120
requisitado	50,00%	45,00%	0,00%	0,00%	5,00%	100,00%
<b>Total</b>	<b>4.112</b>	<b>1.890</b>	<b>128</b>	<b>12</b>	<b>242</b>	<b>6.384</b>
	<b>64,40%</b>	<b>29,60%</b>	<b>2,00%</b>	<b>0,20%</b>	<b>3,80%</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** elaboração própria a partir dos dados do CGGR.

Entre os homens, os membros do MPF são 816 em um total de 6.384 integrantes, ficando atrás dos técnicos 3.751 e analistas 1.350. Com relação ao perfil racial, os homens brancos são a maioria em todas as categorias do quadro funcional. Seguidos dos homens autodeclarados negros em segundo lugar, amarelos em terceiro e indígenas em último. Existem apenas 1 representante indígena entre os procuradores e os analistas, e 10 representantes em um total de 3.751 técnicos, ou seja, são apenas 0,3% da categoria onde eles estão em maior quantidade.

Assim como no grupo de mulheres, o CGGR também fez uma série histórica cruzando os dados raciais e de gênero para o grupo dos homens. Além do gráfico trazer uma série histórica, o que é bastante interessante para ter uma visão mais ampla de um determinado fenômeno, ele mostra visualmente as disparidades dos números anteriormente trazidos nas linhas e colunas em tabela. As linhas amarela e vermelha estão retas e bem próximas ao zero pois não apresentaram mais do que 200 integrantes ao longo de toda a série histórica.

**Gráfico 2** – Homens integrantes do MPF por perfil racial e de gênero (2018)

**Fonte:** elaboração própria a partir dos dados do CGGR.

Comparando os números entre homens e mulheres que compõem o quadro funcional do MPF é possível perceber que eles são 6.384 frente a 4.914 mulheres, elas representam 43,5% do total. Embora nas categorias analistas, CC/FC e servidor requisitado eles estejam em número menor, no somatório total o número de homens supera o das mulheres. Nesse sentido, é possível dizer que, no quesito representação de gênero, a instituição está em uma ordem inversa à realidade da sociedade brasileira que, segundo o IBGE,<sup>32</sup> em 2021, era 51,1% de mulheres e 48,9% de homens. Com o perfil racial não é diferente, enquanto a população brasileira é 43% de pessoas brancas, esse grupo étnico/racial representa 68,2% do Ministério Público Federal.

Após a análise do perfil racial e de gênero dos integrantes do Ministério Público Federal, será feita a análise especificamente dos membros do MPF, ou seja, das procuradoras e

<sup>32</sup> Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101957informativo.pdf>. Acesso em: 09 out. 2022.

procuradores da República. As tabelas abaixo trazem o número de procuradoras e procuradores, respectivamente, e os agrupamentos raciais dentro desses universos.

**Tabela 6** – Número de procuradoras e o perfil racial

Cargo	Mulheres				Sem informação	Total
	Branças	Negras	Amarelas	Indígenas		
Procuradoras em números absolutos	290	30	5	0	15	<b>340</b>
Procuradoras em números percentuais	85,3%	8,8%	1,5%	0,0%	4,4%	<b>100,0%</b>

**Fonte:** elaboração própria a partir dos dados do CGGR.

**Tabela 7** – Número de procuradores e o perfil racial

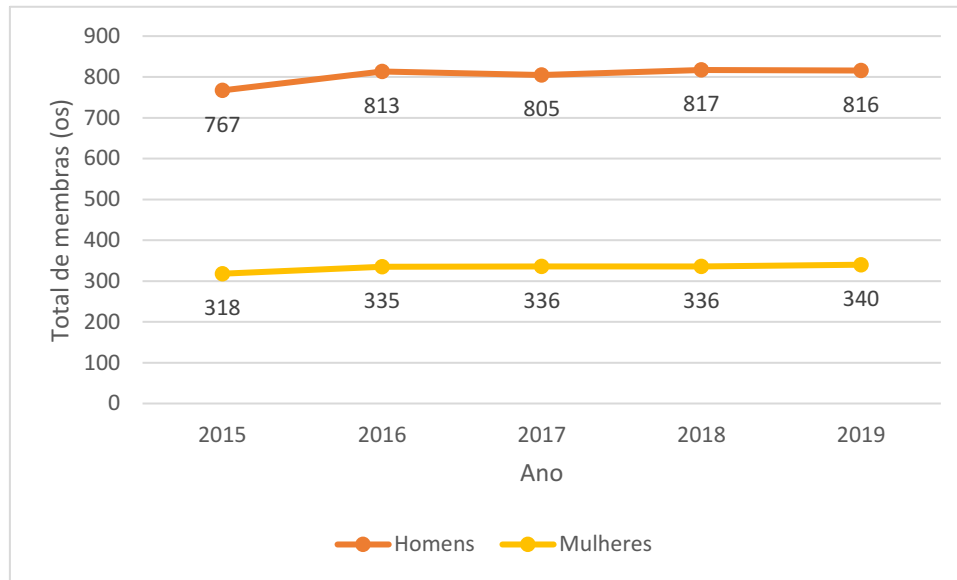
Cargo	Homens				Sem informação	Total
	Branços	Negros	Amarelos	Indígenas		
Procuradores em números absolutos	635	120	9	1	51	<b>816</b>
Procuradores em números percentuais	77,8%	14,7%	1,1%	0,1%	6,3%	<b>100,0%</b>

**Fonte:** elaboração própria a partir dos dados do CGGR.

Em 2018 as mulheres brancas representavam 85,3% das procuradoras federais, o que equivale a 290 em um universo de 340 mulheres. As mulheres negras ocupavam o segundo lugar, sendo 8,8%, equivalente a 30 procuradoras. Existe uma distância expressiva entre o quantitativo de mulheres brancas e negras. Porém, maior disparidade estão nos números das mulheres autodeclaradas amarelas e indígenas. As primeiras eram um total de apenas 5, o que equivale a 1,5% do total, ao passo que as mulheres indígenas não tinham nenhuma representação entre as procuradoras federais.

Com os procuradores as diferenças são significativas em comparação ao grupo das procuradoras, a começar pela quantidade — eles são 816 enquanto elas são apenas 340. Outra diferença está entre as membras (os) autodeclaradas (as) brancas (os) e negras (os). Enquanto as mulheres negras eram 30, os procuradores negros eram 120. Os números absolutos entre homens e mulheres amarelas e indígenas, infelizmente, são similarmente inexpressivos. Os homens brancos representavam 77,8% do total de procuradores, o que equivale a 635 dentre um total de 816 procuradores, disparidade bastante expressiva. É possível perceber que assim como os dados raciais, os dados de gênero demonstram uma baixa representatividade dentro do Ministério Público Federal.

Ainda no comparativo de gênero entre as procuradoras e procuradores, o gráfico a seguir demonstra como o número de mulheres e homens se distribuíram entre os anos de 2015 e 2019. No ano de 2017 o número de procuradores cai de 813, do ano anterior, para 805. Não há uma explicação específica para a redução, mas entre as possíveis explicações estão aposentadoria, falecimento e/ou exoneração. Após os anos de 2017 o número volta a crescer.

**Gráfico 3** – Série histórica do número de procuradoras e procuradores do MPF

**Fonte:** elaboração própria a partir dos dados do CGGR.

A título comparativo, o CNMP, órgão que em tese exerceria o controle sobre o Ministério Público, também demonstra disparidades no quesito de gênero. Entretanto, quantificar os integrantes do Conselho a partir do viés racial não é factível uma vez que, no Brasil, de acordo com o IBGE, a identificação se dá através da autodeclaração. Contudo, o gênero é informado no site do próprio CNMP e é de lá que os dados a seguir números foram extraídos.

Entre 2005 e 2022 o CNMP teve 115 integrantes, desses, 102 foram homens e 13 foram mulheres. Elas representam não mais que 11,3% do total. Em dezessete anos, nove biênios, apenas 13 mulheres compuseram o quadro de conselheiras do CNMP. Pela perspectiva de gênero, os números apontam para um CNMP que reflete a realidade do Ministério Público: um espaço onde as mulheres são a minoria e, a que tudo indica, as pessoas não-brancas também o são (BONELLI; OLIVEIRA 2020; MATTOS, 2020; CEsC, 2016).

Diante disso, surgem perguntas como: se o Ministério Público tivesse mais mulheres do que homens, ele seria diferente? Uma promotora ou promotor negro teriam uma atuação

diferente de um promotor branco e homem? As mesmas perguntas se aplicam para promotores e promotoras amarelos e indígenas. A resposta é que provavelmente sim, ainda que provisória. Essa seria uma hipótese a ser testada em uma futura agenda de pesquisa.

Neste capítulo foi feita a análise do perfil racial e de gênero dos integrantes (todos que compõem o quadro funcional) e membros (procuradores) do Ministério Público Federal. Em síntese, o MPF é composto em sua maioria por pessoas brancas e homens. A título de exemplo, também foram trazidos os números do CNMP no que se refere à sua composição de gênero nos últimos dezessete anos. Assim como o MPF, o CNMP também é composto por uma maioria de homens — os números são bastante expressivos. Por fim, após feitas as discussões sobre Ministério Público, sua autonomia e discricionariedade, o controle sobre o órgão e o perfil racial e de gênero do MPF, serão apresentadas as considerações finais.



### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da Constituição de 1988, o Ministério Público tornou-se independente dos três Poderes. Além dessa independência, o órgão recebeu do constituinte — e que foi reforçada ao longo das administrações petistas de Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2016) —, expressiva medida de autonomia, de discricionariedade e de poderosos instrumentos de ação — um modelo pouco comum às democracias em análise comparada (KERCHE e MARONA, 2018).

Diante de tamanha autonomia, fruto da quase-abdicação por parte da classe política, o Conselho Nacional do Ministério Público, em um primeiro momento, poderia ter sido entendido como uma instância capaz de colocar limites à autonomia e discricionariedade e aumentar a previsibilidade da atuação do Ministério Público brasileiro. Entretanto, a quantidade baixa de sanções aplicadas, a composição do Conselho em sua maioria por membros do Ministério Público e cargos decisórios exclusivos aos membros do órgão, ratificam que o Conselho tende a reforçar a autonomia, abrindo espaço para que os perfis individuais dos membros do MP alcancem importância ainda maior nos processos decisórios.

Nesse sentido, em um cenário que assim como as regras, o perfil dos indivíduos também importa, é que foi feita a análise do perfil racial e de gênero a partir dos dados trazidos pela Informação Técnica do Comitê Gestor de Gênero e Raça do MPF. Os números demonstram um espaço no qual os homens brancos são maioria, depois deles as mulheres brancas, em seguida os homens e mulheres negras. Quanto a isso, Mattos (2020) postula que “Apesar de integrarem formalmente a instituição, negros e negras estão substancialmente alijados das grandes funções decisórias do Ministério Público.” (MATTOS, 2020, p. 285).

Na sequência da sub-representação estão os homens e mulheres autodeclarados amarelos; e apenas um homem indígena é membro do MPF, sem nenhuma mulher indígena entre as procuradoras. O Ministério Público, órgão que é titular exclusivo da ação penal pública e responsável pela defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos se demonstra

pouco diverso e representativo da sociedade que a Constituição Federal de 1988 determinou que defendesse os direitos.

Se as identidades e os perfis pessoais importam, se eles fazem diferença no modo de atuação dos membros do Ministério Público, temos um problema enquanto sociedade. A instituição que deve defender a sociedade e a democracia tem uma formação muito diversa do perfil dos brasileiros. Há um longo caminho para equiparação racial e de gênero dentro da instituição.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]**. v. 14, n. 39, p. 83 – 102, 1999.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **Dados**, v. 60, n. 2, p. 359 – 393, abril, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v60n2/0011-5258-dados-60-2-0359.pdf>. Acesso em: 16 set. 2022.

BONELLI, Maria da Gloria; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Mulheres Magistradas e a Construção de Gênero na Carreira Judicial. **Novos Estudos**, v. 39, p. 143 – 163, jan. – abril 2020.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 set. 2022.

BRASIL. **Ministério Público Federal**, Comitê Gestor de Raça e Gênero. nº 02/2020/CGGR/MPF. Disponível em: [http://www.anpr.org.br/images/2020/09/NT\\_2020\\_Ficha\\_Perfil.pdf](http://www.anpr.org.br/images/2020/09/NT_2020_Ficha_Perfil.pdf). Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. Lei 7.347 de 1985. **Lei da Ação Civil Pública**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos [...] e dá outras providências. Brasília: Senado Federal; 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm). Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 181 de 07 de agosto de 2017. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>. Acesso em: 05 out. 2022.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 183 de 24 de janeiro de 2018. Altera os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017 [...]. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-183.pdf>. Acesso em: 05 out. 2022.

BURITY, Dâmaris. O Conselho Nacional do Ministério Público como Agência de Accountability: o caso do ex-presidente Lula. **Cadernos de iniciação científica trabalhos premiados nas 13ª e 14ª Jornadas**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, p. 60 – 79, 2020. Disponível em:

[http://www.casaruibarbosa.gov.br/arquivos/file/inciacao\\_Cientifica/CADERNOS%20de%20IC-%202013a%20e%2014a%20Jornadas%20FINAL.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/arquivos/file/inciacao_Cientifica/CADERNOS%20de%20IC-%202013a%20e%2014a%20Jornadas%20FINAL.pdf). Acesso em: 10 set. 2022.

**CNMP e Ipea celebram termo para mapear o perfil étnico-racial do Ministério Público brasileiro.** Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/15302-cnmp-e-ipea-celebram-termo-para-mapear-o-perfil-etnico-racial-do-ministerio-publico-brasileiro>. Acesso em: 09 out. 2022.

DOLAN, Julie; ROSENBLOOM, David. Social Representation and Public Administrators' Worldviews What is the Linkage Between Social Background and Civil Servants' Policy Preferences? In: DOLAN, Julie; ROSENBLOOM, David (Org.). **Representative bureaucracy**. p. 3 – 30, 2015.

EPSTEIN, Lee; WEINSHALL, Keren. The Strategic Analysis of Judicial Behavior: a comparative perspective. **Cambridge Elements Law, Economics and Politics**, 2021.

GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. **Escola de Direito da Universidade de Chicago**, 2008. Disponível em: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1221&context=law\\_and\\_economics](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1221&context=law_and_economics). Acesso em: 20 jul. 2022.

**Guia Prático 5CCR, acordos de leniência.** Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/guia-pratico-acordo-leniencia/>. Acesso: 28 set. 2022.

**Índice de Confiança na Justiça no Brasil.** Fundação Getúlio Vargas, p. 11 – 12, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30922/Relato%cc%81rio%20ICJBrazil%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 22 set. 2022.

JOHNSTON, Karen; HOUSTON, John. Representative Bureaucracy: does female police leadership affect gender-based violence arrests? **International Review of Administrative Sciences**. Vol. 84 (1), p. 3 – 20, 2018.

LOWREY-KINBERG, Belén; GOULD, Jon; BOWMAN, Rachel. “Heart and Soul of a Prosecutor”: the impact of prosecutor role orientation on charging decisions. International Association for Correctional and Forensic Psychology. **Criminal Justice and Behavior**. Vol. 49, nº 2, p. 239 – 258, 2022.

KEISER, Lael. Representative Bureaucracy. In: **The Oxford Handbook of American Bureaucracy**. DURANT, Robert (Ed.), p. 714 – 737, 2011

KERCHE, Fábio. **Virtude e Limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2009.

KERCHE, Fábio. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. **Revista CRH-UFBA**, v. 31, n. 84, p. 567-580, set./dez, 2018a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/crh/v31n84/0103-4979-ccrh-31-84-0567.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

KERCHE, Fábio. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. **Revista Lua Nova**, n. 105, p. 255-286, 2018b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/KrKf7JbpM3LW4rDhnS7JxmB/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 07 jul. 2022.

KERCHE, Fábio. Conselho Nacional do Ministério Público e Accountability. In: **42º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, GT 07 - Controles Democráticos? Instituições e Participação na Democracia Contemporânea. 2018c. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt-31/gt07-16>. Acesso em: 25 set 2022.

KERCHE, Fábio; OLIVEIRA, Vanessa; COUTO, Cláudio. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. p. 1334 – 1360, set. – out. 2020.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? In: KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, João (Org.). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Contracorrente, p. 69 – 100, 2018.

KERCHE, Fábio; VIEGAS, Rafael. O Ministério Público brasileiro: de defensor de direitos a combatente da corrupção. **12º Encontro da ABCP**. Área Temática: 07 - Instituições Políticas, 2020. Disponível em: [https://www.abcp2020.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID\\_SIMPOSIO=7](https://www.abcp2020.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=7). Acesso em: 30 jun. 2022.

KIEWIET, D. Roderick; MCCUBBINS, Mathew D. **The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process**. Chicago: University Chicago Press, 1991.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

SILVA, Philippe; ARAÚJO, Mateus Moraes; RIBEIRO, Ludmila; MARONA, Marjorie. O Ministério Público no contexto atual: de protagonista a ombudsman? In: **41º Encontro Anual da Anpocs**, GT07 - Controles democráticos? Instituições e participação na democracia contemporânea, 2017. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt07-15/10656-o-ministerio-publico-no-contexto-atual-de-protagonista-a-ombudsman/file>. Acesso em: 30 jan. 2019.

MATTOS, Saulo. Ministério Público e domínio racial: poucas ilhas negras em um arquipélago não-negro. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 2, p. 267 – 294, 2020. Disponível

em: [https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/issue/viewIssue/263/pdf\\_8](https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/issue/viewIssue/263/pdf_8). Acesso em: 09 out. 2022.

MELO, Marcos André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista Do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 67 – 82, 2015. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/704/552>. Acesso em: 24 set. 2022.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change, and economic performance**. 1ª Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

**Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2020-2021**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101957\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101957_informativo.pdf). Acesso em: 09 out. 2021.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o Desenho Institucional do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, p. 39 – 74, 2006.

**Resolução destina vagas aos negros nos concursos públicos do CNMP e do MP**. Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10437-resolucao-destina-vagas-aos-negros-nos-concursos-publicos-do-cnmp-e-do-mp>. Acesso em 09 out. 2022.

RODRIGUES, Paulo Cesar. Apostila de ação Civil Pública. Curso Ênfase, p. 1 – 12, 2021.

STEMEN, Don; ESCOBAR, Gipsy. Whither the Prosecutor? Prosecutor and county effects on guilty plea outcomes in Wisconsin. **Justice Quarterly**. Vol. 35, nº. 7, p. 1166 – 1194, 2018.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Martin Claret, [1919] 2015.