



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP

MARINA OZORIO CERQUEIRA

ENTRE UNICIDADE E PLURALIDADE: UM ESTUDO SOBRE A
TRANSPARÊNCIA ATIVA FORNECIDA PELO(S) MINISTÉRIO(S) PÚBLICO(S)
BRASILEIRO(S)

RIO DE JANEIRO

2025

MARINA OZORIO CERQUEIRA

**ENTRE UNICIDADE E PLURALIDADE: UM ESTUDO SOBRE A
TRANSPARÊNCIA ATIVA FORNECIDA PELO(S) MINISTÉRIO(S) PÚBLICO(S)
BRASILEIRO(S)**

Dissertação 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 na linha de pesquisa Instituições e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fábio José Kerche
Nunes

RIO DE JANEIRO

2025

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

C411 Cerqueira, Marina Ozorio
Entre unicidade e pluralidade: um estudo sobre a
transparência ativa fornecida pelo(s) Ministério(s)
Público(s) brasileiro(s) / Marina Ozorio Cerqueira. -- Rio
de Janeiro : UNIRIO, 2025.
79 f.

Orientador: Fábio José Kerche Nunes.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, 2025.

1. Ministério Público. 2. Accountability e
Transparência. 3. Tribunais de Contas e Radar da
transparência pública. I. Nunes, Fábio José Kerche,
orient. II. Título.

Para Sandra

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que, de alguma forma, sopraram ventos para que eu pudesse içar as minhas velas. Aos que observaram meus passos, neste ou em outros planos, por entre as dúvidas e certezas que fui construindo e desconstruindo ao longo da jornada no campo da Ciência Política.

Aos meus pais, prova de amor incondicional e maiores incentivadores de todas as empreitadas a que me propus nessa vida. À minha mãe, que carrego tatuada na alma, obrigada por me fazer acreditar que somos capazes de ser mais do que dizem que podemos ser. Ao meu pai, por me ensinar a descansar só depois de ultrapassada a linha de chegada. Obrigada a ambos por me ensinarem a máxima de que o caminho se trilha através da educação e por aplaudirem de pé, incansavelmente, todas as conquistas. À minha irmã, para quem desejo sempre ser um espelho. À minha tia paulista, que torce e celebra com muito amor cada capítulo da minha trajetória.

Ao meu orientador, Fábio Kerche, por todas as trocas sinceras ao longo da orientação, por ter me mostrado que as Instituições operam para muito além do *dever ser* jurídico, e por ter tido a paciência de aceitar orientar uma *outsider* da Ciência Política. Às Professoras Marjorie Marona e Cristiane Batista, cujos comentários e sugestões desde a qualificação foram imprescindíveis para a construção desta dissertação.

Às minhas grandes e valiosas amigas, Emília e Letícia, que sempre viram em mim uma pessoa melhor do que sou. Obrigada por serem a prova de que amizades de faculdade e de colégio perduram mesmo diante das adversidades da vida. Aos colegas do PPGCP-Unirio, pelos momentos em sala de aula e pelas ajudas dadas para a colega do Direito.

Ao meu parceiro de vida e de aventuras, a quem muito admiro e me provoca todos os dias a pensar fora do que dispõem as linhas já traçadas. A você, eu devo não só a existência deste trabalho, mas também a entrada na academia. Obrigada por ter me feito ler O Príncipe.

A quem torceu por este trabalho, enfim, meu muito obrigada.

RESUMO

Esta dissertação analisa o grau de transparência ativa dos Ministérios Públicos estaduais brasileiros, tendo como referência a atividade fiscalizadora exercida pelos Tribunais de Contas no âmbito do controle externo. A promulgação da Constituição de 1988 inaugurou uma nova ordem jurídica, consolidando o Brasil como um Estado Democrático de Direito, e instituiu como princípio a transparência: a importância de se ter acesso às informações sobre a atividade do Estado para, com isso, poder controlá-lo. Reconhecendo a insuficiência dos instrumentos de freios e contrapesos tradicionais, a constituinte expandiu o papel de instituições como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, originalmente pensadas para atuarem como meras fiscalizadoras de condutas. O protagonismo assumido pela instituição ministerial, que passou a combinar um conjunto de atribuições talvez único na história das democracias recentes, com o monopólio da ação penal, a fiscalização do cumprimento da lei e a atuação como uma agência de *accountability*, atraiu a atenção de estudos sob a perspectiva da Ciência Política, dentre eles o de Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021). Os autores sinalizaram a existência de uma fragilidade conceitual quanto ao tratamento uníssono dado pela literatura acadêmica ao se referir ao Ministério Público, o que deixaria escapar as nuances existentes dentro dele. É interesse desta dissertação, portanto, contribuir empiricamente com o arcabouço teórico construído pelos autores, testando se há indícios que confirmem ou afastem a existência de uma pluralidade de Ministérios Públicos, sendo essa a principal contribuição esperada desta pesquisa. A metodologia empregada para testar essa hipótese envolve a análise de dados secundários provenientes do Radar da Transparência Pública (RDT), uma iniciativa da Associação dos Membros do Tribunal de Contas do Brasil (Atricon) que coleta informações cedidas por variados órgãos sobre a sua atuação (transparência ativa). Foram considerados os ciclos de 2022, 2023 e 2024, permitindo uma análise comparativa dos índices de transparência fornecidos pelos Ministérios Públicos estaduais. O objetivo é, por meio da realização de uma pesquisa quantitativa com posterior análise comparativa, verificar se existem variações nos índices de transparência, identificando possíveis similaridades ou assimetrias no comportamento do *Parquet* que possam comprovar sua unicidade ou, como sugerem os autores, sua pluralidade. Conclui-se que as diferenças identificadas nos dados corroboram a fragilidade conceitual apontada por Abrucio *et al.* (2021), fornecendo subsídios para endossar que o Ministério Público não deve ser tratado como uma instituição homogênea. Sob a ótica desta pesquisa, os resultados sugerem que estamos lidando com vários, e não apenas com um Ministério Público.

Palavras-chave: *accountability*; Ministério Público; Radar da transparência pública; transparência; Tribunais de Contas.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the degree of active transparency in Brazilian State Public Prosecutor's Offices, using as a reference the oversight activities carried out by the Courts of Accounts in the context of external control. The promulgation of the 1988 Constitution inaugurated a new legal order, consolidating Brazil as a Democratic State under the Rule of Law and establishing transparency as a fundamental principle—emphasizing the importance of access to information regarding State activities as a means of enabling public oversight. Recognizing the insufficiency of traditional checks and balances, the constituent assembly expanded the role of institutions such as the Public Prosecutor's Office and the Courts of Accounts, which were initially designed to function as mere oversight bodies. The increasing prominence of the Public Prosecutor's Office, which came to combine a set of attributions perhaps unique in the history of recent democracies—including the monopoly over criminal prosecution, the enforcement of legal compliance, and the role as an accountability agency—has attracted the attention of scholars in Political Science, among them Abrucio, Viegas, and Rodrigues (2021). These authors pointed out a conceptual fragility in the way academic literature uniformly treats the Public Prosecutor's Office, potentially overlooking internal nuances within the institution. This dissertation aims to empirically contribute to the theoretical framework developed by these authors, testing whether there is evidence supporting or refuting the existence of a plurality of Public Prosecutor's Offices, which constitutes the main expected contribution of this research. The methodology employed to test this hypothesis involves the analysis of secondary data from the Public Transparency Radar (RDT)—an initiative of the Association of Members of the Courts of Accounts of Brazil (Atricon) that collects information provided by various government bodies regarding their activities (active transparency). The study considers the 2022, 2023, and 2024 cycles, enabling a comparative analysis of the transparency indices reported by the State Public Prosecutor's Offices. By conducting a quantitative study followed by a comparative analysis, this research aims to determine whether variations exist among transparency indices, identifying potential similarities or asymmetries in the institutional behavior of the Public Prosecutor's Offices that could confirm their unity or as suggested by the authors, their plurality. The findings indicate that the differences identified in the data support the conceptual fragility pointed out by Abrucio et al. (2021), providing grounds to endorse the view that the Public Prosecutor's Office should not be treated as a homogeneous institution. From the perspective of this study, the results suggest that Brazil comprises multiple Public Prosecutor's Offices, rather than a single, uniform institution.

Keywords: accountability; Public Prosecutor's Office; Public Transparency Radar; transparency; Court of Accounts.

SIGLAS

ACP - Ação Civil Pública

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

EC – Emenda Constitucional

LIA – Lei de Acesso à Informação

LONMP – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público

MP – Ministério Público

MPC – Ministério Público de Contas

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MPE – Ministério Público Eleitoral

MPEs – Ministério Público dos Estados

MPF – Ministério Público Federal

MPM – Ministério Público Militar

MPT – Ministério Público do Trabalho

NGP – Nova Gestão Pública

RDT – Radar da Transparência Pública

TC – Tribunal de Contas

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TREs – Tribunais Regionais Eleitorais

STF – Supremo Tribunal Federal

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Organograma do Ministério Público do Brasil.....	16
Figura 2. Mapa contendo as sedes dos 26 Ministérios Públicos Estaduais espalhados pelo Brasil e da sede do MPDFT, demonstrando as diferenças geográficas havidas entre eles.....	46
Figura 3. Selos de qualidade em transparência fornecidos no ciclo 2023, que são os mesmos dos utilizados no ciclo 2024.....	52
Figura 4. Compilação e sumarização dos índices de transparência fornecidos pelos Ministérios Públicos do Estados nos ciclos 2022 a 2024.....	53
Figura 5. Sistematização dos Índices de Transparência do ciclo de 2022.....	54
Figura 6. Sistematização dos Índices de Transparência do ciclo de 2023.	55
Figura 7. Sistematização dos Índices de Transparência do ciclo de 2024.....	55

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1: o que é o Ministério Público?	10
1.1. Da história de formação do Ministério Público: uma trajetória constitucional de conquistas	10
1.2. Da composição e das garantias: como funciona o Ministério Público?	15
1.3. Um <i>principal</i> para um <i>agent</i>: quem controla o Ministério Público?.....	22
Capítulo 2: <i>Accountability</i>: a palavrinha “da moda”	31
2.1. Destrinchando o conceito: <i>Accountability</i>.....	31
2.2. Do papel do controle externo dos Tribunais de Contas na promoção da <i>accountability</i>	37
Capítulo 3: o que dizem os dados: um ou muitos Ministério(s) Público(s)?	44
3.1. Do porquê da escolha dos dados.....	44
3.2. Da metodologia	47
3.2.1. Da compilação de dados pela Atricon: o Radar da Transparência (RDT)..	47
3.2.2. Dos dados encontrados: os muitos Ministérios Públicos.....	52
Considerações Finais	61
Referências Bibliográficas	67

Introdução

Muito antes da organização constitucional tripartite dos poderes que hoje temos, Montesquieu já alertava sobre a importância da divisão entre eles, tendo escrito, ao analisar as funções cabidas ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário, que “dos três poderes acima mencionados, o judiciário é quase nada” (2010, p. 172). Ao tempo de seus escritos, decerto não seria possível prever o papel de protagonismo que o Poder Judiciário alçaria ao redor do mundo, cuja maior e mais forte conquista possivelmente resida no *judicial review*¹. Mais do que isso, não poderia prever, tampouco, a ascensão de um poder fora das três linhas que, ao menos na disposição do Estado brasileiro, é composto por agentes não-eleitos e que não se encontra hierarquicamente subordinado a nenhum dos outros poderes, mas que possui prerrogativas para fiscalizá-los e maquinários para penalizá-los: o Ministério Público.

A consolidação do Ministério Público como hoje se conhece no Brasil é resultado de um desenvolvimento constitucional complexo e contínuo, marcado pela expansão de garantias e pelo engrandecimento das formas de influência na dinâmica do funcionamento dos três poderes. A história de formação e as conquistas que hoje fazem parte da atuação da instituição, normativamente reguladas e asseguradas com a promulgação da Constituição de 1988, materializam a coroação de uma estratégia planejada pelos seus próprios membros (Kerche, 2009, p. 19), os agentes não-eleitos representados pelos promotores e procuradores de justiça. Para alcançar essa posição, a evolução legislativa a ser seguida foi estrategicamente desenhada pela categoria, que se fortaleceu conseguindo a aprovação de normas instituidoras de novos direitos e, quando não era possível assegurá-los diretamente, tinha êxito em aprovar regulamentos que previam margens para aperfeiçoamento posterior, consagrando uma atuação marcada pelo *slogan* “dois passos para frente e nenhum para trás” (Arantes, 2000, p. 34).

Essas conquistas, que não se deram só no âmbito do Ministério Público, foram desdobramentos diretos da consolidação, também, de uma nova ordem democrática no Brasil, que expressamente trazia, no texto constitucional, ideais de extirpação da lógica ditatorial anterior. Não à toa, trechos do preâmbulo e o artigo inaugural enfatizam a ideia de que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988).

¹ O termo, mantido em inglês, remete à origem no contexto estadunidense e representa a corrente na doutrina que reconhece a existência de supremacia jurídica na interpretação constitucional. Em outras palavras, resume a ideia da supremacia das Cortes de Justiça e, assim, atribui-se ao Poder Judiciário papel privilegiado na interpretação constitucional (Willeman, 2014, p. 127).

Ao mesmo tempo, firmava-se o compromisso de reformar o aparelho estatal, com a promessa final de tornar a Administração Pública mais eficiente, transparente e, mais do que isso, controlável (Pinho e Sacramento, 2009, p. 1345). Afinal, é de esperar que em democracias haja transparência: as ações do Estado e os seus resultados não podem escapar da constante verificação e da eventual aplicação de sanções corretivas (Arantes *et al.*, 2010, p. 109).

Com as mudanças trazidas pela constituinte, a alocação do *Parquet*² na Carta Magna passou a se situar em capítulo topograficamente independente do Poder Executivo e separado do Poder Judiciário, intitulado “das funções essenciais à justiça”, e dele e dos outros poderes totalmente independentes não só em quesitos hierárquicos, mas também daqueles relacionados à autonomia financeira e à liberdade de atuação³. O tratamento conferido à instituição fez com que ela se posicionasse confortavelmente sob os holofotes, tornando-a uma inovadora, ainda que não inédita, peça no xadrez das interações entre os tradicionais três poderes. Essa modificação de posicionamento fez com que parte da doutrina, com a qual o presente texto se alinha, chegasse a defender que o Ministério Público funciona como um quarto poder (Lima, 2020b, p. 1324).

Do ponto de vista da legalidade, Sadek aponta ser indiscutível a ocorrência de uma extraordinária redefinição do perfil ministerial, devendo-se a isso a reunião da independência em relação aos demais poderes de Estado, às garantias funcionais e à ampliação de suas atribuições (2009, p. 6), pois muito pouco restou que não pudesse ser tratado pelo Ministério Público. Não por acaso as notícias sobre a atuação do *Parquet* migraram dos cadernos policiais e passaram a ocupar a seção de política (Kerche, 2009, p. 48). Na ponta, vê-se que essa posição constitucionalmente fortificada alterou a dinâmica de funcionamento dos tradicionais poderes,

² O Ministério Público é por vezes referido como *Parquet* remetendo à posição em que os procuradores ocupavam antigamente nas salas de audiência. Conforme consta no sítio eletrônico oficial do Tribunal Regional Federal da 3ª Região – Justiça Federal, “De origem francesa, esse termo, que significa “assoalho”, “chão de madeira”, designa o local onde os procuradores do rei ficavam na sala de audiências, antes de adquirirem a condição de magistrados e terem assento ao lado dos juízes. Atualmente, esse vocábulo designa o corpo de membros do Ministério Público e é frequentemente utilizado, no meio jurídico, para se referir ao representante desse órgão” (Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2022)

³ A título de curiosidade, para comprovação do progresso textual havido e, com isso, das garantias que foram se expandindo, é interessante notar que o Ministério Público migrou suas posições topográficas ao longo das constituintes brasileiras. Na Constituição de 1934, o Ministério Público foi tratado em seção própria, porém dentro do “Capítulo VI”, “Dos órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”, sendo entendido enquanto um braço das funções executivas (Brasil, 1934). Na Constituição de 1937, o Ministério Público não tinha seção própria, tendo sido tratado dentro do capítulo do Poder Judiciário e, ainda, junto com os artigos que discorriam sobre o funcionamento do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 1937). Na de 1946, subsequente, a mesma disposição se repetia, ou seja, com o Parquet sendo tratado dentro do então Capítulo IV, que cuidava igualmente “Do Poder Judiciário”, tratado no “Título III – Do Ministério Público” (Brasil, 1946). Na de 1967, anterior à Constituição Cidadã, como é conhecida a Carta de 1988, vemos que o órgão se situava dentro do “Capítulo VIII – Do Poder Judiciário”, na “Seção IX – Do Ministério Público” (Brasil, 1967).

ao ponto de deixar margens que nos possibilitam questionar se sua atuação não teria se tornado uma causa de desequilíbrio na clássica balança das três forças.

Daí em diante, as atribuições ministeriais foram sendo gradativamente expandidas, abarcando cada vez mais esferas de atuação e, com isso, fortalecendo o papel da instituição dentro do ordenamento brasileiro. Esse escalonamento leva parte da doutrina jurídica a defender que o *Parquet* deixou de atuar como mero guardião da lei (*custos legis*), como constava nas atribuições do Decreto n.º 848 de 1890, para se traduzir em verdadeiro fiscal dos direitos fundamentais da sociedade (*custos societatis*) e, em maior escala, em guardião da ordem jurídica (*custos iuris*). Reforça esse entendimento a observação de que, em comparação com outros Ministérios Públicos em democracias ao redor do mundo, o brasileiro talvez se posicione como o único a combinar o monopólio da ação penal, a fiscalização do cumprimento da lei e a atuação como instituição de *accountability*⁴ (Kerche, 2009, p. 17; Kerche e Marona, 2018, p. 70).

A fortificação de uma instituição como o Ministério Público para atuar enquanto agência de *accountability* demonstrava o reconhecimento, influenciado pela recente experiência ditatorial vivida, de que os instrumentos mais clássicos de freios e contrapesos monstresquianos, em que os próprios poderes do Estado seriam capazes de limitar uns aos outros, não se mostravam mais suficientes diante da dinamicidade da realidade brasileira. Essa não era uma característica exclusiva do Brasil: a complexidade que os arranjos institucionais contemporâneos vinham tomando desaguou na necessidade de se criarem instâncias auxiliares dos poderes originalmente pensados, como as ouvidorias em países latino-americanos e os *ombudsmen*⁵, de origem nórdica (Kerche, 2009, p. 63). O que diferencia o MP, portanto, não é o fato de sua atuação como agência de *accountability* em si, mas sim os mecanismos de fiscalização que lhe foram sendo concedidos pelo constituinte.

Ampliando os avanços conquistados, a Constituição de 1988 assegurou ao Ministério Público o desligamento do Poder Executivo com o ganho incomum, em perspectiva comparada,

⁴ Por não ter tradução específica para o português e serem muitos os debates acadêmicos em torno da possibilidade até mesmo de se traduzir o termo, entende-se a palavra *accountability* neste trabalho como um conjunto de práticas implementadas com o objetivo de promover a prestação de contas e, com isso, possibilitar a responsabilização dos agentes. Envolve, em resumo, a ideia de Pinho e Sacramento: “quem tem responsabilidade para com algo, ou alguém, também deve estar sujeito à responsabilização pelo desempenho e resultados de suas ações” (2009, p. 1348). Maiores discussões sobre a sua conceituação, vertentes e aplicabilidade serão desenvolvidas no Capítulo 2, mas não se quis deixar o leitor sem a compreensão inicial do conceito tratado, sob pena de causar prejuízo à progressão textual.

⁵ Segundo definem Asper e Caiden, *ombudsmen* representa a possibilidade de que erros sejam apontados e a existência de uma instituição apta a corrigi-los, assegurando-se o alcance do interesse público nas ações burocratas e estimulando a confiança da população de que a má administração é passível de ser saneada (2000, p. 202).

de “altas doses de autonomia, mantendo algumas obrigações e ampliando significativamente outras” (Kerche; Oliveira; Couto, 2020, p. 1340). O que não se viu, contudo, foi o delinear de mecanismos de *accountability* proporcionais ao arsenal conferido ao *Parquet*, em especial a se considerar que estamos tratando de agentes não-eleitos, com capacidade de interferir na atuação dos demais poderes. Justamente por se tratar de agentes não-eleitos, restou esvaziado, nessa nova configuração, o temor da punição pela perda do cargo, que é uma das formas de controle dentro de uma rede de *accountability*, esvaziando-se também os instrumentos para que outros atores no xadrez da interação entre os poderes pudessem barganhar para que a atuação dos burocratas ministeriais fosse de encontro aos desejos dos agentes eleitos, ou da própria sociedade como um todo (Kerche, 2009, p. 90).

De uma forma geral, os desdobramentos da forma de interação e de exercício desses poderes fizeram surgir o termo contemporâneo *accountability*, que envolve a prestação de contas sobre questões de interesse público, ou seja, uma prestação de contas a terceiros com vistas ao interesse público ou às responsabilidades públicas (Bovens *et al.*, 2014, p. 7, tradução nossa). Dele decorrem os conceitos de *agent* e *principal*, em uma relação composta por um ator central (*principal*) a quem se delega (*agent*) a tomada de decisões, resumidos por Gailmard como “uma especificação de quem é, ou supostamente seria, capaz de ser chamado à responsabilização por quem” (2012, p. 3, tradução nossa). Para fins deste trabalho, como melhor será trabalhado no Capítulo 2, *accountability* é calcada no pilar da capacidade de prestar contas, e as noções de *agent* e *principal* são derivações naturais em um sistema que preza pelo contrabalanceamento entre os poderes⁶, de maneira que “a ambição deve poder contra-atacar a ambição” (Madison *et al.*, 2021, p. 275).

Dentro desse contexto, a modificação constitucional hoje consagrada revela a existência de um desequilíbrio entre os poderes conferidos ao órgão ministerial e a capacidade de submetê-lo à responsabilização pelos atos praticados. Esse desequilíbrio revela um impasse, pois um regime republicano é, por definição, um regime de responsabilidade em que os agentes públicos devem necessariamente responder por seus atos (Ataliba, 2001, p. 65). A reunião de uma dinâmica fortemente autônoma e pouco *accountable* de funcionamento abre espaço para questionamentos quanto ao próprio exercício da *accountability* enquanto resultado da

⁶ São muitas as vertentes atribuídas ao exercício da *accountability* no campo da Ciência Política, podendo ser citadas, não de forma taxativa, as noções de *accountability* vertical e horizontal, paradigmáticas nos escritos de O'Donnell, e derivações mais modernas como a oblíqua, a societal, a transversal, a constitucional, a organizacional e tantas outras (Mauricio, Rodrigues e Nunes, 2019). Willeman ainda acrescenta, justificando o porquê do caráter multifacetado das definições, que “a *accountability* é objeto de análise em diversas áreas do conhecimento e, em cada campo do saber, as investigações acadêmicas são realizadas de maneira isolada em relação aos avanços obtidos em outras áreas” (2016, p. 37-38).

preocupação constante com a existência de mecanismos de controle e de constrições institucionais (Willeman, 2016, p. 39). Afinal, que papel assume o Ministério Público na dinâmica de funcionamento dos poderes?

Não é novidade que temas ligados ao exercício dos poderes, seu funcionamento e as formas de interação entre eles havida sejam alvo de muitos estudos no campo da Ciência Política. Poucos são aqueles, contudo, que se dedicam a explorar a atuação do Poder Judiciário especialmente quando comparado aos estudos produzidos sobre os poderes Legislativo e Executivo. Menor ainda é o número de pesquisadores que voltam suas atenções ao Ministério Público, essa instituição que não faz parte, mas é essencial à atividade jurisdicional. É ainda possível perceber, nesse último âmbito, que os estudos que se dedicam ao *Parquet* fornecem uma visão, em sua maioria, quanto à unicidade do órgão, referindo-se a ele em muitas ocasiões de forma homogênea como “O Ministério Público”.

Das pesquisas que se propõem a trabalhar nesse sentido, Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021) apontam existir um padrão que revela uma fragilidade conceitual, que consiste no tratamento uníssono que é conferido à instituição. Os autores sustentam, ao identificar esse posicionamento na literatura, qual seja, o de tratar de forma linear os diferentes Ministérios Públicos existentes, que as pesquisas em Ciência Política não têm sido capazes de captar o fenômeno do federalismo e seus impactos sobre o *Parquet*. Alerta-se, ainda, que a referência feita no singular não se replica nos estudos que são traçados em Ciência Política com relação aos poderes Executivo e Legislativo.

Para que seja possível concluir pela existência de unicidade, é preciso que alguns aspectos mínimos sejam cumpridos de forma equânime, independentemente de onde o órgão objeto de estudo esteja alocado. As distintas características havidas entre o Ministério Público como um todo, que se divide em Ministério Público da União, englobando os Ministérios Públicos Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios, e ainda entre os vinte e seis Ministérios Públicos estaduais espalhados pelo Brasil, envolvem não só obviedades quanto aos diferentes posicionamentos geográficos. Elas incluem ainda diferenças de orçamento, de distribuição e de presença nas comarcas mais distantes da sede, de quadro de pessoal permanente, de cargos exclusivos em comissão e tantas outras que, desde o início, não autorizariam que o órgão fosse referido de maneira uníssona.

É por essa razão que, propondo fornecer materiais empíricos para testar a hipótese identificada pelos autores citados, a análise desenvolvida nesta dissertação buscará responder

se há, ou não, diferenças no padrão de atuação do(s) Ministério(s) Público(s), voltando-se especificamente para a atuação dos *Parquets* Estaduais brasileiros. Com esse objetivo, um dos entraves iniciais para essa pesquisa seria indagar como dar contornos práticos a uma análise que poderia se apresentar enquanto subjetiva, uma vez que, como mencionado, cada um dos órgãos possui diretrizes próprias de funcionamento e de gestão, e essa diferenciação seria capaz, por si só, de gerar distinções naturais na forma com que cada órgão avaliado se comportaria. E é justamente nesse ponto que os dados disponibilizados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), consolidados no Radar da Transparência Pública (RDT) e explorados nesta dissertação, passam a ser utilizados.

A coleta dos dados feita pela Atricon, em parceria com outras instituições, é uma iniciativa que visa à promoção da transparência na Administração Pública, realizando o que indica ser “uma ação concreta que possibilita, de fato, a fiscalização e o controle social, bem como viabiliza a participação da sociedade na tomada de decisões. Afinal, para controlar, é preciso ter acesso às informações e conhecê-las” (Atricon, 2023). Faz parte, portanto, de uma atuação mais recente que objetiva o incremento da transparência e que resulta dos objetivos do pacote de reforma do aparelho estatal já citado, que, somados às ideias da constituinte de 1988, se iniciaram ainda em 1995 com a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, quando se reconheceu a necessidade de “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (Brasil, 1995).

Dentro desse contexto de transparência, prestação de contas e controle, se situa a atuação constitucional dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos ainda existentes nos Municípios o exercício do controle externo, de onde deriva a Atricon e, portanto, a coleta dos dados relacionados à transparência. A competência das Cortes de Contas se dá, dentre outras, por meio da realização de auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (Brasil, 1988), o que também as enquadra enquanto participantes da rede de *accountability* que vem sendo discutida nos parágrafos anteriores.

É nessa linha que, por meio da disponibilização de relatórios em que fornece um resumo dos dados coletados a título de transparência ativa, que são aqueles fornecidos espontaneamente pelas instituições sem que sejam provocadas para tanto, a Atricon busca realizar um mapeamento para que seja possível, depois de compiladas as informações disponibilizadas, divulgar os resultados e premiar os poderes e os órgãos que atingiram altos índices de

transparência. Com o apontamento dos critérios que foram e que não foram atendidos por cada uma das entidades fiscalizadas, a Atricon auxilia na indicação dos itens que devem ser melhorados com relação à disponibilização de dados pela Administração Pública, aumentando o acesso às informações e à própria transparência. Ao fim, a atividade desenvolvida atua na promoção do exercício da *accountability* no sentido que talvez seja o mais relevante para a democracia, que é aquela que se calça nos conceitos da transparência, da independência e dos instrumentos de punição (Kerche *et al.*, 2020, p. 1335).

O relatório compilado pela Atricon objetiva, portanto, fazer a verificação do cumprimento da transparência ativa feita pelos mais variados órgãos que se submetem à fiscalização dos Tribunais de Contas, dentre eles o objeto de estudo desta dissertação, o(s) Ministério(s) Público(s). São, dentre outros fatores e em especial, verificados o cumprimento das normas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) e na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n.º 12.527/11). Nesse ponto, é importante destacar que apesar de cada um dos órgãos ministeriais possuir suas próprias leis orgânicas, todos os vinte e seis *Parquets* dos Estados são obrigados a espelhar as diretrizes gerais contidas na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal n.º 8.625/93) e, ainda, se submetem às normas de caráter federal e constitucional em igual patamar, aqui incluídas a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação trabalhadas nos relatórios referidos.

Importa expor esse pequeno adendo logo de forma inicial pois, considerando que a proposição deste trabalho é responder se há ou não diferenças de atuação entre os *Parquets*, todos os órgãos pesquisados devem estar submetidos a um mesmo parâmetro, sem que possam se utilizar de subterfúgios em legislações esparsas e hierarquicamente inferiores para justificar eventual tomada de postura distinta da fornecida por outros integrantes dos MPs dos Estados. Em outras palavras, traçando um paralelo com as ciências biológicas, é como se a pesquisadora desejasse inserir cada um dos *Parquets* estaduais em uma placa de Petri e, submetendo-os às mesmas condições laboratoriais, buscasse identificar semelhanças e/ou diferenças havidas quando expostos a um mesmo fenômeno.

Dado o caráter de obrigatoriedade das normas indicadas no relatório dos dados coletados pela Atricon, que expressamente inclui o Ministério Público no rol das entidades que se submetem à lei⁷ e, ainda, dentro do espectro de fiscalização exercido pelo controle externo dos

⁷ Nos termos do inciso II do §1º do art. 1º da Lei n.º 12.527/11: “Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei: I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público.” (Brasil, 2011).

Tribunais de Contas, a metodologia adotada por esse trabalho se propõe a analisar as informações coletadas pelo RDT no que diz respeito à viabilização da transparência ativa pelos *Parquets*. Isto é, a partir da exploração de dados secundários já disponíveis, será possível observar o que cada um dos MPs estaduais forneceu ao órgão de controle externo a título de transparência ativa, o que será representado pelos índices atribuídos a cada um deles ao final da análise.

Dito de outra forma, por meio da análise dos dados compilados pelo RDT será possível testar a validade do arcabouço teórico levantado por Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021). A ideia final é verificar, com base na legislação pátria a todos eles aplicável, o grau de respostas fornecidas de uma forma geral pelos MPEs nos três ciclos disponíveis, dos anos de 2022 a 2024, com relação a uma série de questionamentos sobre transparência que constam como critérios nos relatórios da Atricon. Por meio delas, será possível concluir se há um padrão seguido pelo Ministério Público como um todo, ou se os diferentes graus de respostas fornecidas deixam evidenciar que são muitos, e não um só, Ministério Público.

Um pequeno alerta merece ser feito antes de se desenvolverem os temas a que se propõe essa dissertação. Como já descrito, a discussão que será traçada tem por objetivo principal, em resumidas palavras, a verificação de unicidade ou de pluralidade entre o(s) Ministério(s) Público(s). Por questões de organização e de fluxo textual, por diversas vezes será possível identificar a referência ao órgão no singular e no plural, sendo esta última utilizada, por exemplo, quando tratarmos dos MPs dos Estados. As menções que se realizarão nos parâmetros indicados não visam a antecipar conclusões sobre a (in)existência de variações dentro do órgão, mas são feitas simplesmente porque, em muitas oportunidades, as limitações da língua não permitem o uso de outros sinônimos que se refiram ao *Parquet*.

Feito esse pequeno aviso, tem-se que a estrutura do texto se desdobra em três capítulos. O primeiro deles se ocupa da apresentação do objeto-tema desta pesquisa, o Ministério Público. O objetivo é introduzir o leitor nesse universo, elencando as características básicas da instituição ministerial, destrinchando suas atribuições e âmbitos de funcionamento, sua história evolutiva no contexto brasileiro e as garantias e os direitos constitucionalmente assegurados que o fazem ser um órgão singular – senão único –, quando em perspectiva com outros Estados democráticos de direito. O capítulo termina avaliando o papel do *Parquet* dentro da dinâmica da rede de *accountability*, e questionando se há agências de controle capazes de fiscalizar as atividades ministeriais na dimensão em que se apresentam.

O segundo, desenvolvendo a afirmação de que uma das características do Ministério Público é seu caráter pouco *accountable*, como constou no primeiro capítulo, se dedicará a discutir a importância da *accountability* e da transparência dentro de regimes entendidos como democráticos. O ponto de partida desse capítulo se calça na compreensão de que o controle da Administração Pública não é uma preocupação dos arranjos institucionais recentes, mas que remonta a escritos redigidos muito anteriormente pelos Federalistas. E, dentro da ordem brasileira, em especial por se tratar de um Estado Democrático de Direito, assume-se a premissa de que as condutas dos agentes públicos e os resultados de suas ações precisam ser passíveis de verificação e de sanção e, para controlar, é preciso ter acesso às informações. Por fim, serão também delineadas as atribuições dos Tribunais de Contas enquanto órgãos dentro da rede de *accountability*, considerando ainda que de um braço dessa atuação decorre a coleta de dados feita pela Atricon, e que são os dados empíricos a serem trabalhados nesta dissertação.

O terceiro e último capítulo se dedicará à apresentação da metodologia adotada e dos dados empíricos extraídos do Portal da Transparência para comprovar ou refutar a fragilidade conceitual identificada por Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021), sendo essa a contribuição esperada desta pesquisa. Partindo de uma pesquisa quantitativa com posterior análise comparativa, o trabalho analisará o que os dados coletados revelam sobre o comportamento ministerial no que diz respeito ao fornecimento de informações a título de transparência ativa, o que será quantificado a partir dos percentuais obtidos e indicados pelo RTD. Serão estabelecidas comparações pontuais acerca dos percentuais obtidos, o que será verificado a partir da análise de dados secundários do RDT, que aferem o grau de transparência de cada órgão e os organizam em um *ranking* conforme os percentuais de resposta.

O objetivo das análises é verificar se há um padrão seguido pelo Ministério Público como um todo, ou se os resultados atingidos sinalizam que são muitos, e não um só Ministério Público. O texto se encerrará com a exposição das considerações finais, que farão um apanhado dos principais pontos discutidos ao longo da dissertação, apresentando como eles contribuíram para formar a conclusão final da pesquisa. Isto é, se os percentuais das respostas obtidas forem idênticos ou apresentarem variações mínimas em todos os MPs, será possível concluir que a percepção homogênea atribuída à instituição encontra respaldo. Por outro lado, caso sejam identificadas discrepâncias significativas entre os percentuais, isso poderá servir como evidência para fortalecer a hipótese dos autores, sugerindo que a literatura de Ciência Política tem analisado de forma uniforme uma instituição que, na realidade, se manifesta de maneira plural e não singular.

Capítulo 1: o que é o Ministério Público?

1.1. Da história de formação do Ministério Público: uma trajetória constitucional de conquistas

A trajetória do Ministério Público brasileiro é uma história que coleciona êxitos. Apontou Arantes que, num curto período inferior a vinte anos, o órgão ministerial migrou de mero apêndice do Poder Executivo para se tornar uma instituição independente (Arantes, 2002, p. 17). Contudo, a simples posição topográfica⁸ em que hoje se encontra na Constituição, no capítulo intitulado “Das funções essenciais à Justiça”, ou seja, em separado das seções que tratam dos demais poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, não é um elemento que, por si só, seria capaz de assegurar o exercício das atribuições ministeriais de forma independente (Kerche, 2009, p. 34). Ao aspecto da topografia devem ser somadas as garantias que foram asseguradas no próprio texto da constituinte, resultando em uma forte combinação de autonomia financeira, administrativa e de condução de sua atividade-fim, estas, sim, que tornaram a figura do *Parquet* altamente autônoma.

A Constituição de 1988 é, sem dúvidas, a que mais fortaleceu o papel institucional do Ministério Público, levando parte da doutrina jurídica a argumentar que a instituição assumiu o papel de guardião da própria ordem jurídica como um todo. Marcada pela expansão dos direitos ligados às garantias individuais e ao exercício da cidadania – e por isso chamada de *Constituição Cidadã* –, a Constituição de 1988 atribuiu ao *Parquet* o dever de protegê-los, o que constitui um ponto notável dessa ampliação (Sadek, 2000, p. 9). Nesse sentido, é ainda curioso o adendo que faz Mazzilli sobre a origem do termo que designa o que hoje entendemos por Ministério Público, que deriva da ruptura com o poder absoluto e decorre do surgimento da limitação constitucional do poder (Fernandes, 2024, p. 1379):

⁸ Do ângulo das ciências jurídicas, a posição topográfica indica o local onde uma norma foi alocada em uma determinada legislação. Essa localização pode influenciar e ainda apontar como o julgador deve interpretar certas regras e a sua importância quando em aplicação conjunta com outras. É por essa razão que, em um texto constitucional contendo 250 (duzentos e cinquenta) artigos, logo no segundo deles a Constituição de 1988 dispõe que que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (Brasil, 1988). Mesma lógica se aplica aos fundamentos da República, elencados no artigo primeiro, aos objetivos e aos princípios que a regem, descritos nos artigos terceiro e quarto, respectivamente, e à instituição dos direitos e das garantias fundamentais, tratado no artigo quinto, que inaugura o talvez mais relevante título da Constituição Cidadã, assim chamada pela retomada do processo democrático no país, “porque apresenta cláusulas essenciais à manutenção e ao fortalecimento da democracia, como o pluralismo político, o voto direto e secreto, a garantia dos direitos políticos individuais” (Tribunal Superior Eleitoral, 2022).

Parece-nos correta a suposição de Vellani no sentido de que a expressão nasceu “quase inadvertidamente, na prática”, quando os procuradores e advogados do rei falavam de seu próprio mister ou ministério, e a este vocábulo se uniu, “quase por força natural”, o adjetivo “público”, para designar os interesses públicos que os procuradores e advogados do rei deveriam defender. (...) Não deixa de ser interessante anotar que, na sua etimologia, a palavra “ministério” se prende ao vocábulo latino *manus* e aos derivados ministrar, ministro, administrar — daí a ligação inicial aos agentes do rei (*les gens du roi*), pois seriam a mão do rei (hoje, certamente, para manter a metáfora, a mão da lei). (Mazzilli, 2010, p. 4)

Sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito, com a promulgação da Constituição de 1988 o Ministério Público passou a ser formalmente definido como uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, a quem foi incumbida a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988), uma conceituação que responde à pergunta que dá nome a este primeiro capítulo. Castilho e Sadek destacam que, independentemente da análise que se queira fazer sobre o órgão ministerial, não há nenhuma outra instituição que tenha passado por modificação tão profunda quanto a do MP, acompanhada ainda do alargamento da possibilidade de atuação no ordenamento jurídico brasileiro, sendo inegável que o *Parquet* de hoje representa um ator político de primeira grandeza (Castilho; Sadek, 2010, p. 1-2).

Mas nem sempre foi assim. À luz da história das constituintes nacionais, inauguradas com a de 1824, podemos notar a ausência do *Parquet* nos momentos iniciais, tendo sua previsão sido incluída textualmente somente a partir da Carta de 1934. A cronologia das constituintes brasileiras, que se apresenta sob sete distintos formatos, tem início com a Constituição outorgada em 1824, na qual não encontramos menção ao órgão ministerial. A Constituição de 1891, na sequência e já sob a égide da República, não cuidou diretamente das atividades do *Parquet*, o que indicava que, apesar de existente, sua estrutura em nada poderia ser comparada com sua configuração atual. O único tratamento conferido foi o de indicar, no §2º do art. 58, que caberia ao Presidente da República designar, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições seriam posteriormente definidas em lei (Brasil, 1891).

É com a edição da Constituição de 1934, sob a liderança de Getúlio Vargas, que o Ministério Público passa a constar formalmente no texto constitucional. Nessa edição, cuidou-se de discorrer no Capítulo VI sobre os chamados órgão de cooperação nas atividades governamentais, dedicando-se a primeira seção a apresentar alguns aspectos sobre o *Parquet*.

Na mesma oportunidade foram delineadas algumas de suas atribuições⁹, disposta a forma de organização¹⁰, definidas maiores regras para nomeação do Procurador-Geral da República, então entendido como o chefe do Ministério Público Federal, e algumas condições para esse ato, tais como os possíveis candidatos se tratar de “juristas de notavel saber e reputação illibada, alistados eleitores e maiores de 30 annos, com os vencimentos dos Desembargadores” (Brasil, 1934).

Sem dúvida, a disposição até aqui narrada alocava o *Parquet* como um órgão de cooperação no que dizia respeito às atividades de cunho governamental (Fernandes, 2024, p. 1379), evidenciando a proximidade com o Poder Executivo. Reforça esse caráter a previsão contida no §1º do art. 95 da constituinte de 1934, que assegurava ao Procurador-Geral da República os mesmos vencimentos dos Ministros, mas deixando claro que sua demissão poderia se dar *ad nutum* – ao arbítrio de quem lhe tivesse nomeado. Em outras palavras, a Constituição previa que o Chefe da instituição ministerial pudesse ser exonerado de seu cargo a qualquer momento, sem o fornecimento de justificativas para tanto, bastando a manifestação de vontade do Presidente da República. Essa realidade é muito distinta da que hoje conhecemos, em que a destituição do PGR deve contar com autorização da maioria absoluta do Senado Federal¹¹ (Brasil, 1988).

A Constituição de 1937, conhecida como a “Constituição Polaca”¹², foi marcada por retrocessos que não se limitaram à atribuição ministerial, tendo afetado várias outras áreas de governo. Dada a excepcionalidade do período, esse episódio não pode se enquadrar, contudo, como um fracasso na expansão das garantias do *Parquet*. De inspiração fascista, o texto outorgado em 10 de novembro inaugurava uma nova ordem jurídica no Brasil, marcada pela

⁹ Vide §3º do art. 95 da Constituição de 1934, que dispunha: “§ 3º - Os membros do Ministerio Publico Federal creados por lei federal e que sirvam nos juizos communs, serão nomeados mediante concurso e só perderão os cargos, nos termos da lei, por sentença judiciaria, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa”.

¹⁰ O *caput* do art. 95 da Constituição de 1934 definiu que o Ministério Público seria organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios e, por fim, nos estados. O art. 97 ainda consolidou que, no âmbito das justiças Militar e Eleitoral, a organização da instituição ministerial se daria por leis especiais, mostrando a existência de vertentes com atribuições distintas dentro do que se compreendia como Ministério Público.

¹¹ Vide §2º do art. 128 da Constituição de 1988, que dispõe: “§ 2º A destituição do Procurador-Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal”.

¹² Assim conhecida por ter sido inspirada na constituição de países que possuíam regimes totalitários à época, como a Itália, a Alemanha e a Polônia, sendo que “seguramente, a influência maior foi a da Constituição da Polônia, o que permitiu aos críticos e analistas da época denominá-la maliciosamente de “A Polaca” (Bonavides; Andrade, 1991, p. 339).

ditadura comandada por Getúlio Vargas – aquele mesmo Chefe de Estado no comando quando da promulgação da Constituição de 1934 – até o final dos anos 1945.

Nesse período, o Ministério Público voltou a ser tratado em um artigo dentro da apresentação do Supremo Tribunal Federal, em estrutura parecida com a Constituição de 1891, contendo a previsão de que o Procurador-Geral da República “será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal” (Brasil, 1937). Não é novidade que, a se considerar o contexto ditatorial, tenha havido retrocessos não só no que diz respeito aos direitos individuais, mas também à limitação da autonomia dos órgãos de Estado. Entre eles, encontrava-se o Ministério Público, que vinha em uma crescente de expansão de garantias. Não por outra razão, Mazzilli pontuou sobre o período de 1937:

Somente mesmo a um Estado plenamente democrático poderia interessar um Ministério Público completamente forte e independente, dotado de homens capacitados “a qualquer tempo de desfechar, contra quem quer que seja, toda a força e poderes que a Constituição e a Lei depositaram em mãos da Justiça Pública” (Ruy Junqueira de Freitas Camargo, *Justitia*, 94:467). (...) A história tem feito justiça à dignificante linhagem do Ministério Público. Basta meditar à crescente consideração que lhe votaram os regimes democráticos, preocupados com o Estado de Direito; dentre nós, a partir de 1934, há o exemplo de várias Constituições, salvo a Carta de 10 de novembro de 1937. Esta ignorou o órgão... mas também não era democrática! (Mazzilli, 2010, p. 238).

Promulgada a Constituição de 1946, o *Parquet* voltou a ganhar tratamento no texto constitucional em seção própria – Título III, Do Ministério Público –, sem que a instituição fosse inserida em nenhuma das seções dedicadas aos demais poderes. É por isso que Fernandes afirma que a Constituição de 1946 explicitou a independência do Ministério Público no ordenamento jurídico brasileiro (2024, p. 1379), inserindo elementos textuais que asseguravam autonomia em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Em movimento similar ao da constituinte de 1934, foram tratados na de 1946 temas relativos à organização do Ministério Público da União junto aos órgãos judiciários federais, sobre a chefia do órgão no âmbito federal e sua forma de nomeação, assim como disposições sobre a forma de ingresso na carreira.

O *Parquet* retornou ao Capítulo VIII, destinado ao Poder Judiciário, com a edição da Constituição de 1967. Ainda que tenha sido tratado em seção própria, e não mais em artigos esparsos como ocorrido nas Constituições de 1891 e 1937, não se encontraram grandes inovações com relação às formas de funcionamento do órgão, que permaneceu como um representante da União em juízo (Fernandes, 2024, p. 1380). Na vigência dessa mesma

constituinte, duas Emendas Constitucionais chamam a atenção. A primeira delas, de número 1/1969, dispôs sobre o Ministério Público e sua organização em três artigos (94 a 96), tendo voltado a tratar a instituição no capítulo "Do Poder Executivo". Mais tarde, a Emenda Constitucional de número 7/1977 discorreu brevemente sobre os Ministérios Públicos dos Estados. Essa previu, de forma inédita, a edição de uma lei nacional que uniformizasse as fundações basilares da instituição (Garcia, 2009, p. 3).

A grande consagração do Ministério Público como um agente autônomo, dissociado do vínculo com o Poder Executivo, veio com a promulgação da Constituição de 1988, a chamada "Constituição Cidadã". A começar pela expressa vedação de representar o Executivo e de exercer a atividade de consultoria (Garcia, 2009, p. 14), o órgão ministerial não só foi alocado em seção independente dos demais poderes, mas também foram insculpidos no texto constitucional elementos que de fato asseguravam o exercício de sua atividade de forma autônoma. Das idas e vindas de tratamento concedido ao Ministério Público, ainda que o pêndulo tenha oscilado entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, hoje não há espaço para negar que a instituição ministerial brasileira alcançou o ápice quando se fala em autonomia. Nesse sentido apontou Sadek:

Como se depreende da leitura do texto constitucional, são muito amplas as obrigações do Ministério Público, indo de sua função mais tradicional, a ação penal, até a defesa de variados direitos sociais (...) Para a correta apreciação do leque de competências do Ministério Público relacionado à defesa de direitos, deve-se considerar o fato de que a Constituição Federal de 1988 consagrou uma extensa lista de direitos, justificando sua proclamação como a "Constituição Cidadã". Os direitos constitutivos da cidadania foram significativamente alargados. (...) Desta forma, o Ministério Público é chamado a agir em novas áreas, cabendo à instituição salvaguardar e proteger interesses e direitos constitucionalmente previstos, protegendo-os de abusos do poder, tanto por parte do Estado como de particulares. (Sadek, 2000, p. 4)

A afirmação quanto à autonomia de atuação do MP é ainda mais relevante quando traçamos paralelos com as constituições de outras sólidas democracias ao redor do mundo, muitas das quais, apesar de preverem a existência do Ministério Público, não lhe conferem tamanho grau de autonomia. O havido desligamento da instituição do Poder Executivo sem a subordinação aos poderes Legislativo e Judiciário materializa uma inovação pouco comum em outros sistemas democráticos (Kerche; Marona, 2018, p. 10). São exemplos de constituições que, apesar de preverem a existência de um órgão com as mesmas funções e estruturas do Ministério Público brasileiro, a ele certamente não conferem tal grau de autonomia as da Espanha, da África do Sul, da Áustria, da Finlândia, e da Grécia. Outras, como a dos Estados Unidos, da Inglaterra e da França nem sequer guardam seções ou capítulos específicos para tratar do órgão ministerial em seus textos.

Constitucionalmente asseguradas as independências funcional e administrativa, com capacidade de propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, a política remuneratória e os planos de carreira (Brasil, 1988), ao Ministério Público foram designadas ferramentas que, para muito além de o situarem em uma seção à parte dos demais poderes, são capazes, de fato, de garantir que o *Parquet* atue como um órgão autônomo, em uma trajetória constitucional que coleciona conquistas. E são essas as ferramentas que serão estudadas no próximo tópico.

1.2. Da composição e das garantias: como funciona o Ministério Público?

São vastas as atribuições conferidas ao Ministério Público brasileiro desde 1988, que não fazem além de se expandir com o passar do tempo. Para além de sua mais tradicional função, a exclusividade da titularidade na promoção da ação penal pública¹³, o leque de atuação ministerial cresceu com a função de defensor dos mais diversos direitos sociais, sejam eles difusos, sejam coletivos, sejam individuais homogêneos¹⁴ (Sadek, 2009, p. 4).

Para responder, contudo, à questão que dá nome ao presente tópico, é necessário que antes se entenda a composição do Ministério Público. Em atenção ao que dispõe a Constituição de 1988, o órgão abrange o (i) Ministério Público da União, que compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, e os (ii) Ministérios Públicos dos Estados. Para além desses, ainda existem os (iii) Ministérios Públicos Especiais, ou de Contas, e o (iv) Ministério Público Eleitoral. Em suma, temos a seguinte composição:

¹³ À exceção dos casos de ação penal de iniciativa privada, em que “o Estado, titular exclusivo do direito de punir, transfere a legitimidade para a propositura da ação penal à vítima ou ao seu representante legal (...) o ofendido age, em nome próprio, na defesa de um interesse alheio, pois o Estado continua a ser o titular da pretensão punitiva” (Lima, 2020b, p. 345), ainda que o Ministério Público atue também nesses processos na fiscalização da instauração, no desenvolvimento do processo e com cumprimento às constituição e às demais normas aplicáveis.

¹⁴ Conforme explica o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), os direitos difusos são aqueles “de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”; os direitos coletivos são aqueles “de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”; e os direitos individuais homogêneos, que são aqueles “entendidos os decorrentes de origem comum” (Brasil, 1990).

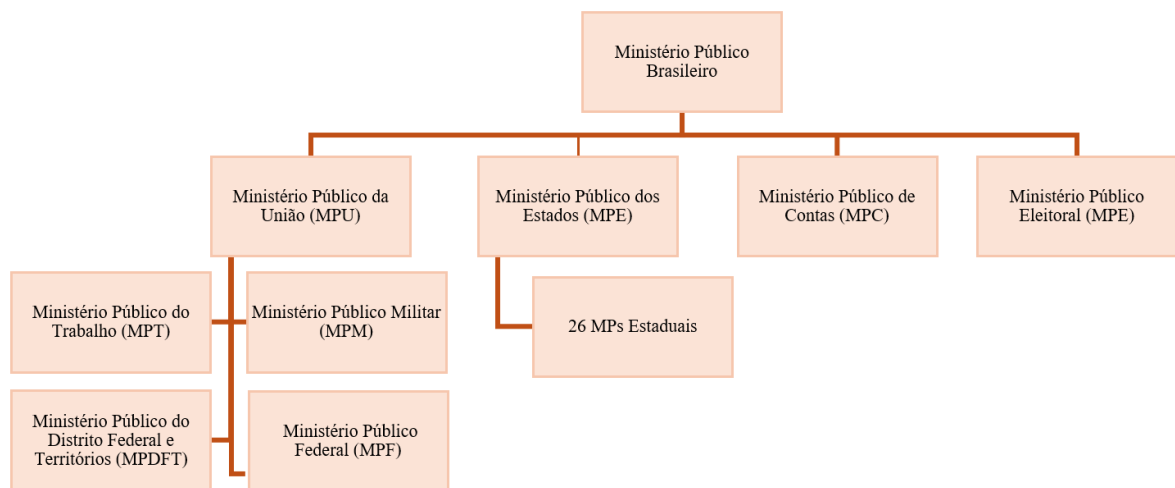


Figura 1. Organograma do Ministério Público do Brasil.

Fonte: Elaboração própria.

Especial explicação cabe aos Ministérios Públicos de Contas (MPC), também chamados de Especiais, que são aqueles que se encontram vinculados estritamente à estrutura dos Tribunais de Contas brasileiros, não possuindo qualquer autonomia jurídica ou iniciativa legislativa, tampouco as administrativas e as orçamentárias. A própria Constituição de 1988 se limitou a equiparar em texto o MPC ao Ministério Público estritamente no que tange aos direitos, às vedações e à forma de investidura, não havendo previsão de equiparação relacionada aos vencimentos e às vantagens (Fernandes, 2024, p. 1385). Cabe ainda um adendo ao Ministério Público Eleitoral, que não é dotado de estrutura própria e se limita a atuar junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e aos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), sendo composto pelos próprios membros do Ministério Público da União e dos Estados.

Observada a composição exposta, a atenção deste trabalho se volta à análise do comportamento institucional dos 26 (vinte e seis) Ministérios Públicos Estaduais como um todo, aqui excluído o do Distrito Federal e Territórios dado que faz parte do Ministério Público da União. Esses, dotados de unidade, de indivisibilidade, de independência funcional e não subordinados a nenhum dos demais Ministérios Públicos, são comandados pelos Procuradores-Gerais. A chefia é nomeada, por intermédio de lista tríplice dentre integrantes da carreira, pelo Chefe do Poder Executivo estadual para mandato de dois anos, permitida uma recondução (Brasil, 1988). Sua eventual destituição somente poderá ocorrer por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo, diferentemente de previsões que vimos em algumas constituições na seção anterior.

A autonomia que o Ministério Público como um todo detém, aqui incluídos os estaduais, decorre das garantias que foram asseguradas não só como instituição, mas também aos seus membros para o livre exercício de suas atividades. Essa combinação fez com que, em um espaço de tempo tão escasso, uma instituição pudesse “sair da obscuridade alçando-se para o centro dos refletores” (Sadek, 2000, p. 3). No âmbito das **garantias institucionais**, o constituinte concedeu, como já vimos, as autonomias (i) funcional, (ii) administrativa e (iii) financeira. A primeira se traduz na não subordinação aos demais poderes, nem a qualquer outra autoridade pública, devendo atuar em consonância tão somente com a Constituição e em observância às demais normas do ordenamento jurídico e à sua consciência jurídica (Fernandes, 2024, p. 1400). A liberdade de atuação é tamanha que Garcia, Promotor de Justiça no Rio de Janeiro, chega a cunhá-la “imunidade”, afirmando que “a Instituição está imune a qualquer influência externa no exercício de sua atividade finalística” (2009, p. 14).

As autonomias (ii) administrativa e (iii) financeira se interrelacionam. A primeira garante ao Ministério Público o que entendemos por autogoverno, que é a capacidade de gerir a si próprio sem a interveniência de forças externas, ainda que caiba ao Poder Legislativo aprovar as mudanças nesse sentido. Aqui estão compreendidas as capacidades de criar e de extinguir cargos próprios, alterar a política remuneratória de seus membros e auxiliares, assim como os planos de carreira. A segunda, por sua vez, refere-se à capacidade ministerial em elaborar sua proposta orçamentária, respeitados os limites legais. Em outras palavras, é dizer que o Ministério Público tem o condão de administrar, ao seu arbítrio, os recursos que lhe forem destinados, não necessitando de nenhum outro poder para tanto (Fernandes, 2024, p. 1401).

Quando tratamos das **garantias dos membros**, observamos o cuidado de uma constituinte elaborada em período pós-ditatorial para garantir o livre desempenho das funções dos Promotores e dos Procuradores de Justiça, membros do quadro permanente dos Ministérios Públicos Estaduais. Para tanto, foram conferidas aos membros, após aprovados em concurso público de provas e títulos e transcorridos dois anos de exercício, a vitaliciedade no cargo. Além disso, garantiu-se a inamovibilidade, que impede remoções compulsórias de seu local de trabalho e a irredutibilidade dos subsídios, evitando que a atuação ministerial fique à mercê de indevidas pressões remuneratórias, mantendo-a, portanto, desimpedida de intervenções.

As palavras autonomia e independência, apesar de similares, possuem significados de sentido consideravelmente distintos e seu uso não se deu por acaso no texto constitucional – como quase nada se dá. É inclusive princípio da hermenêutica jurídica, ramo que se ocupa da

interpretação das normas, a máxima de que *a lei não contém palavras inúteis*. Essa afirmação dialoga com o caráter “decantado” que Arantes afirma ter ocorrido com a edição do art. 27 da Constituição, o que inaugura a seção do Ministério Público. Nela, vemos que as palavras autonomia e independência aparecem em momentos distintos. A primeira aparece três vezes, enquanto a última surge em uma única oportunidade, mas para inaugurar o texto, logo no primeiro parágrafo do art. 27 da mesma seção. Arantes (2002) destaca que esse artigo passou por um fino ajuste – e, por isso, *decantado* – quando de sua edição, transformando totalmente o perfil ministerial com a edição da Constituição de 1988:

Quanto à definição institucional, o texto de 1988 – no *decantado* Art. 127 – constitucionalizou a redação de 1981, acrescentado apenas a defesa do regime democrático e ajustando o perfil do Ministério Público aos novos tempos. Confirmou também os mesmos princípios da institucionais da unidade e da indivisibilidade, de 1981, e trocou a expressão “autonomia funcional” por “independência funcional”. A origem desse novo termo, salvo melhor juízo histórico, encontra-se na proposta do deputado paulista Darcy Passos, relativamente à Emenda Figueiredo (Emenda Constitucional n. 11) que tramitava no Congresso Nacional em 1984, mas que acabou sendo arquivada. Darcy Passos, na justificativa do projeto, defendia que o Ministério Público, para cumprir com imparcialidade sua função de provocar o judiciário em defesa de interesses cada vez mais amplos (e alheios), necessitava das mesmas garantias institucionais atribuídas ao Judiciário: a *vitaliciedade*, a *inamovibilidade* e a *irredutibilidade de vencimentos*. E dizia ainda que, para se ver livre das pressões e manipulações políticas, o integrante do Ministério Público deveria ter, antes de mais nada, *independência funcional* (...). (Arantes, 2002, p. 79-80)

O que vemos hoje no texto constitucional é resultado de um exitoso *lobby* para que ao Ministério Público fossem conferidas as mesmas garantias do Poder Judiciário, já há muito presente nas edições das Constituições. O jogo de palavras havido entre independência e autonomia e a forma como se posicionam no texto constitucional servem para reforçar o que já trouxe Kerche (2009, p. 19) no sentido de que a promulgação da Constituição de 1988 materializou a coroação de uma estratégia há muito planejada. Complementa Arantes que a reunião desse conjunto inédito de garantias é o que tem permitido a cada membro se transformar “em um tipo de agente político da lei rigorosamente independente” (2000, p. 55) – *quase que como ilhas da lei* –, e que revelam o paradoxo existente: “um agente com a independência típica dos órgãos judiciais inertes e neutros, porém destinado à ação política de defesa de interesses da sociedade, num quadro em que a lei, como o céu, é o limite” (2002, p. 80).

Entendida a composição e as garantias, a pergunta a ser respondida neste tópico é como funciona o Ministério Público, e aqui, dado o objeto desta dissertação, as atenções serão voltadas para a esfera estadual. De maneira geral, aos MPs Estaduais é imposta a observância das mesmas normas concedidas ao MP brasileiro como um todo, sendo-lhes estendidas as garantias e limitações. Por isso, são replicadas em nível estadual, aplicadas no que couber as

regras de atribuição trazidas no art. 129 da Constituição que tratam da (i) promoção da ação penal pública (exercício da acusação), do (ii) zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, da (iii) promoção do inquérito civil e da ação civil pública (exercício da proteção de interesses difusos e coletivos), da (iv) promoção da ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção dos Estados e do (v) exercício do controle externo da atividade policial, dentre outras.

No âmbito dos Estados, para além da Constituição deve ainda ser observada a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n.º 8.625/93), que dispõe sobre normas gerais para a organização dos MPEs e dá outras providências. Nela são replicadas as garantias contidas na Constituição de 1988, determinando ainda a previsão de edição de leis complementares, denominadas Leis Orgânicas do Ministério Público, para cada uma das unidades federativas, cuja iniciativa compete aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, com a finalidade de estabelecer normas específicas sobre organização, atribuições e o estatuto do respectivo Ministério Público (Brasil, 1993).

Todas essas previsões normativas replicam para os MPEs a simultânea concentração do monopólio da ação penal, da fiscalização do cumprimento da lei e da atuação como uma agência de *accountability*. E cada uma dessas funções representa uma possibilidade de controle sobre os demais poderes da federação. No âmbito do Poder Legislativo, por exemplo, o Ministério Público possui a prerrogativa de influenciar diretamente as atividades legislativas diante da sua legitimidade para ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade contra as leis editadas. Isso significa que, mesmo que tenha sido aprovada conforme o processo legislativo regular pelos representantes eleitos, uma norma pode ser retirada do ordenamento jurídico caso seja declarada inconstitucional, em razão de uma iniciativa do *Parquet*.

A interferência não escapa às atividades do Poder Executivo. Como detém legitimidade para ajuizar Ações Cíveis Públicas (ACP), destinadas à proteção de interesses como o meio ambiente, o consumidor e bens ou direitos sociais de maneira geral, o Ministério Público pode impactar diretamente a implementação de políticas públicas conduzidas pelo Executivo. Como discorrido por De Mario (2018, p. 46), uma das principais características das políticas públicas é a indeterminação do seu curso, destacando que, para o seu sucesso, é necessário que frequentemente se adaptem os planos conforme o desenvolvimento do processo de implementação. Esse quadro, de relativa instabilidade, resta agravado quando a promoção

dessas políticas passa a contar com um gerenciador – quando não interventor – externo, como a figura do MP, que passa não só a opinar quanto à viabilidade da promoção de determinada política, mas a delimitar sua abrangência de atuação.

A título ilustrativo, podemos observar essa interferência na prática em um caso ocorrido no Município de Niterói, no Estado do Rio de Janeiro. Por meio do ajuizamento de uma ACP, o *Parquet* Fluminense obteve, em juízo, decisão determinando que a municipalidade suspendesse a execução de projetos de grande porte em área específica da cidade¹⁵. Sem entrar no mérito dos embasamentos jurídicos que motivaram a atuação ministerial, esse caso serve de exemplo para demonstrar o potencial de criar entraves às atividades da chefia do Executivo em decorrência direta de uma atuação do *Parquet*, deixando em suspenso o planejamento de investimentos e a promoção de políticas públicas previamente formuladas (Cerqueira, 20024, p. 19).

As capacidades de intervenção ministerial atingem também o Poder Judiciário. Assim como ocorre em relação aos membros dos poderes Executivo e Legislativo, o Ministério Público pode, ao fiscalizar a atuação de magistrados, ajuizar ações civis por improbidade administrativa sempre que forem identificadas violações à probidade na gestão estatal ou à integridade do patrimônio público e social nos três poderes. Dependendo da gravidade dos fatos, caso sejam constatados atos delituosos, caberá ainda ao Ministério Público conduzir a persecução penal em desfavor desses agentes, dado que é designado constitucionalmente como o titular da propositura de ações penais.

De todas as atribuições e as situações de intervenção aqui expostas, podemos resumir que a distinção do Ministério Público como instituição no ordenamento brasileiro reside na soma de características como (i) o monopólio das funções acima listadas, (ii) a composição por agentes não eleitos, que passam a formar os quadros efetivos por meio da aprovação em concurso público de provas e (iii) a não submissão aos demais poderes, a eles não devendo qualquer obediência hierárquica, tampouco dependendo disso sua dotação financeira. Analisando a combinação das funções institucionais, da capacidade de participação na responsabilização de agentes, do papel no exercício do controle externo da atividade policial e dos instrumentos de atuação que possui para materializar sua missão institucional, podemos

¹⁵ Como reportaram os veículos de comunicação oficiais da instituição, “A Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade de Niterói expediu comunicação, na terça-feira (04/07), determinando a suspensão de aprovação e licenciamento dos projetos de empreendimentos de grande porte em Icaraí. O ato de suspensão decorre do cumprimento de decisão judicial que obriga o Município de Niterói a suspender a aprovação e licenciamento desse tipo de projeto que atinge construções residenciais multifamiliares e comerciais com mais de seis pavimentos”; Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/visualizar?noticiaId=126514>. Acesso em: 29.12.2024.

concluir que o *Parquet* faz parte da rede de *accountability*, atuando como uma agência de *accountability*.

O que não se vê, em contrapartida, é a existência de uma agência que, na ponderação que se espera de um sistema *accountable*, possa exercer sobre o Ministério Público a mesma capacidade fiscalizatória que ele exerce sobre outros. Neste caminhar, com as modificações promovidas pela constituinte de 1988, vemos que o MP passa a operar com alto grau de autonomia sem que, no entanto, possua um *principal* correspondente. O reforço constitucional conferido à instituição faz parte do reconhecimento de que somente os clássicos instrumentos de freios e contrapesos não seriam suficientes para a fiscalização dos agentes políticos dentro da lógica de funcionamento do arranjo complexo e democrático brasileiro (Kerche, 2009, p. 63), sendo necessário criar e equipar outras instituições que, em diálogo com os Poderes, atuassem no fortalecimento do controle das burocracias estatais.

O caráter autônomo conferido pelo constituinte não implica, contudo, que tenha havido uma delegação de poderes desmedida em relação à instituição ministerial. A opção política pela não sanção constante dos burocratas ministeriais e o fato de a fiscalização de suas atividades-fim não ser feita de forma direta não pode assumir a automática tradução de que as vontades políticas não sejam levadas em consideração na atuação do *Parquet* (Kerche, 2007, p. 260-261), o que os colocaria de volta na condição de fiscalizados, em certo grau, pela rede de *accountability*. O controle da proposta orçamentária da instituição pelo Poder Legislativo¹⁶, que fica incumbido de sua autorização e, por conseguinte, capaz de interferir diretamente na capacidade operacional do MP, é fator que demonstra haver forças coatoras capazes de mitigar a forte autonomia ministerial. Há ainda a possibilidade de intervenção do Poder Executivo, quem ficará responsável por adequar a proposta ministerial caso seja apresentada em desacordo com os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (Brasil, 1988).

O contrabalanceamento dessa autonomia com altas doses de discricionariedade, contudo, não foi concedido em mesmo grau, e para essa conclusão basta considerar o caráter das atividades de atribuição do *Parquet* que aqui vêm sendo listadas. É certo que existem mecanismos de controle que permitem a intervenção de outros poderes sobre a instituição ministerial, acima listados, e ainda como se tentou fazer com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público, derivado da edição da Emenda Constitucional n.º 45/2004 e como

¹⁶ A Constituição, na seção em que trabalha o Ministério Público, é taxativa em prever que o elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e, ainda, que se a proposta for encaminhada em desacordo com os limites estipulados, o próprio Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual (Brasil, 1988).

melhor será trabalhado adiante, mas é difícil negar que seu caráter *accountable* restou um tanto esvaziado pela concessão de bônus que não trazem, simultaneamente, ônus proporcionalmente correspondentes. Esse é o tema que será explorado na próxima seção.

1.3. Um *principal* para um *agent*: quem controla o Ministério Público?

Dentro da lógica operante do que se espera de uma democracia, as partes componentes desse sistema precisam prestar contas de seus atos umas às outras, garantindo-se, para tanto, que haja instrumentos de fiscalização sólidos o suficiente para que a atividade de controle mútuo não seja esvaziada. Isso quer dizer que, numa democracia, exige-se a submissão não só dos políticos eleitos, mas também dos integrantes da burocracia pública a contínuos mecanismos de controle (Viegas; Loureiro; Abrucio, 2022, p. 1). A existência dessa dinâmica é o que podemos entender como o exercício da *accountability*, que, como já visto nesta dissertação, é compreendida com base nos conceitos da transparência, da independência e dos instrumentos de punição (Kerche; Oliveira; Couto, 2020, p. 1335).

O'Donnell, discorrendo sobre as formas de *accountability* presentes nos regimes democráticos¹⁷, por ele entendidos como aqueles em que há competição livre e justa estipulada pela definição de poliarquia de Robert Dahl (1997, p. 27), chama atenção para dois tipos: a *accountability* vertical e a horizontal. A primeira delas, que não nos interessa neste momento, diz respeito à capacidade dos cidadãos de, por meio de eleições, punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou desfavor. Essa forma de *accountability*, após entendido o modo de funcionamento do Ministério Público e a se considerar a sua composição por agentes não-eleitos, escapa de ser aplicada ao *Parquet*. Não é possível aos cidadãos punir ou premiar, pela via eleitoral, nenhum membro ministerial.

Já a dimensão da *accountability* vertical, definida por O'Donnell como a existência de agências que possuem competência e legitimidade para supervisionar rotinas e sancionar condutas tidas como delituosas (1998, p. 40), abrange a atividade do Ministério Público que, como analisado ao longo do texto, atingiu o apogeu de autonomia com a promulgação da

¹⁷ O tema da *accountability*, sua conceituação e importância na dinâmica do Estado Democrático de Direito serão mais bem detalhadas no Capítulo 2. Por ora, cumpre retomar a definição de *accountability* citada ainda na introdução, entendida como a capacidade de prestar contas, em um sistema resumido por Gailmard enquanto “uma especificação de quem é, ou supostamente seria, capaz de ser chamado à responsabilização por quem” (2012, p. 3, tradução nossa).

Constituição de 1988. Pela redação constitucional, ao *Parquet* foi concedida alta dose de liberdade para lidar com os assuntos a ele correlatos, submetendo-se, ao tempo, apenas ao controle financeiro exercido pelos Tribunais de Contas e à eventual atuação do Poder Judiciário (Garcia, 2009, p. 4), a qual não se dava de ofício dado o princípio da inércia da jurisdição¹⁸. Isto é, ainda que existissem previsões de fiscalização, os mecanismos criados não garantiam o acompanhamento das atividades ministeriais finalísticas. O que se viu desenhar foi uma expansão da rede de *accountability* que, com relação ao *agent* Ministério Público, previu a existência de poucos – ou nenhum – órgãos ou poderes externos capazes de se comportar enquanto um *principal* revestido de ferramentas eficazes para a sua fiscalização.

Sob a ótica do Estado Democrático de Direito inaugurado em 1988, a atividade ministerial deveria ser fiscalizada enquanto uma exigência da própria razão de ser do regime, pois é de se esperar que em democracias haja transparência: as condutas dos burocratas e os resultados de suas ações sejam constantemente submetidos à verificação e à possibilidade de sanção (Arantes *et al.*, 2010, p. 109). É por isso que as duas fontes de controle citadas – Tribunais de Contas e Poder Judiciário –, ainda que existentes, não se coadunam como instrumentos que permitam propriamente a fiscalização das atividades-fim ministeriais¹⁹, aqui entendidas enquanto as atividades que o órgão desenvolve no cumprimento do papel assegurado pela Constituição.

Isso porque, primeiro, o controle exercido pelas Cortes de Contas encontrava limitações quanto à matéria, restringindo-se àquelas de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (Brasil, 1988). Segundo, por existir uma série de procedimentos ministeriais que nem sequer chegam ao Poder Judiciário (Sadek, 2009, p. 22), o controle dessas

¹⁸ Como ensina o Supremo Tribunal Federal, é um princípio segundo o qual “a jurisdição deve ser provocada pelas partes interessadas, não cabendo a Poder Judiciário a iniciativa da ação”. É o que ficou assentado, também, com a edição do Código de Processo Civil de 2015, no artigo segundo, que discorre que “O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei” (Brasil, 2015). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesouro/pesquisa.asp#:~:text=Tesouro%3A%20%C3%89%20um%20tipo%20de,objetivo%20a%20padroniza%C3%A7%C3%A3o%20da%20informa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 13.08.2024.

¹⁹ Em consulta ao portal da transparência do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que se replicam aos demais Estados da federação, a instituição cita e disponibiliza dados, enquanto atividade-fim, da seguintes atribuições: “Termos de ajustamento de conduta firmados, Estudos e levantamentos estatísticos sobre sua atuação, Relação de membros participantes de conselho e assemelhados externos à instituição, Recomendações Expedidas, Audiências Públicas Realizadas, Registro de procedimentos preparatórios com seu andamento no MP, Procedimentos de investigação criminal e seus andamentos no MP, Inquéritos Cíveis e seus andamentos no MP, Inquérito Policial e seu andamento no MP, Dados e estatística da movimentação processual por unidade, Respostas às perguntas mais frequentes da sociedade e Decisões do PGJ e Órgãos Colegiados - Resolução CNMP 173”. Disponível em: <https://transparencia.mprj.mp.br/atividade-fim>. Acesso em: 13.08.2024.

atividades se torna de difícil acompanhamento. No mais, considerando o princípio da inafastabilidade da jurisdição²⁰, se tomássemos o Poder Judiciário como parâmetro para auferir se um órgão é dotado de autonomia, seríamos levados à conclusão de que nenhum deles é autônomo, pois há sempre a possibilidade de recorrer aos tribunais (Kerche, 2009, p. 55).

Em ambos os casos, por mais que fizéssemos esforços argumentativos para considerar as Cortes de Contas e os Tribunais de Justiça como fiscalizadores das atividades ministeriais, nenhum deles teria uma participação incentivada por um *principal* formado por agentes políticos (Kerche, 2009, p.54). Retomando a aplicabilidade horizontal de O'Donnell, para que esse modelo de *accountability* funcione de maneira eficaz é imprescindível a existência de órgãos estatais com a competência e a disposição necessárias para monitorar, fiscalizar, corrigir e/ou sancionar eventuais práticas ilegais cometidas por autoridades vinculadas a outras instituições públicas (1997, p. 42), uma contraprestação que se mostra frágil quando analisamos o Ministério Público.

Em outras palavras, ao se observar a composição dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário, vemos que se trata majoritariamente de agentes não-eleitos²¹, assim como aqueles que compõem os quadros do Ministério Público, o que acaba por esvaziar o intuito da atividade fiscalizadora. Aos agentes eleitos, como apontou Gruber (1987), o que restava era esperar que a atuação ministerial fosse ao encontro aos seus desejos, em uma feliz coincidência que escaparia do controle democrático:

Uma relação de controle é, essencialmente, uma de desigualdade. Para que o controle seja eficaz, independentemente de como é exercido, o controlador deve ter recursos suficientes para induzir o objeto do controle a se comportar da maneira que o controlador deseja. O controle se torna difícil quando a desigualdade ocorre na direção oposta: quando o objeto de controle possui mais recursos do que o potencial controlador. No caso do controle democrático das burocracias, o recurso dominante utilizado para exercer controle é a autoridade formal do controlador. Os oficiais eleitos

²⁰ Assegurado no artigo quinto da Constituição de 1988, que discorre dos direitos e das garantias fundamentais do cidadão, dispõe que o inciso XXXV “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988),

²¹ Considerando a especificidade dos Tribunais de Contas do Estados, cada um regidos por suas Constituições Estaduais, que possuem Conselheiros oriundos diretamente da Assembleia Legislativa e, por assim ser, podem ser considerados enquanto agentes eleitos. No Rio de Janeiro, por exemplo, dos 7 (sete) conselheiros que compõem o órgão, dois são escolhidos pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembleia Legislativa, sendo um dentre os membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicado em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento e os 5 (cinco) demais pela Assembleia Legislativa. Em São Paulo, tem-se igualmente 7 (sete) conselheiros, mas escolhidos na ordem de dois terços pela Assembleia Legislativa e um terço pelo Governador do Estado, com aprovação pela Assembleia Legislativa. Já em Minas Gerais, a Assembleia Legislativa se encarrega da escolha de 4 (quatro) dos 7 (sete) conselheiros que compõem o órgão, enquanto os 3 (três) demais são escolhidos pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembleia Legislativa: um, dentre Auditores indicados em lista tríplice, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, alternadamente; um, dentre Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal indicados em lista tríplice; e um de sua livre nomeação.

têm o poder legal de estabelecer mecanismos que restringem o comportamento dos nomeados, e eles detêm um monopólio sobre esse poder. No entanto, os burocratas possuem outros recursos em medida consideravelmente maior do que seus potenciais controladores. (Gruber, 1987, p. 202-203, tradução nossa)

Não havia, pelo menos na disposição inicial da Constituição de 1988, mecanismos de barganha a serem exercidos sobre os membros do *Parquet* que os levassem a atuar no sentido desejado pelos agentes eleitos. Uma mudança significativa nessa realidade pareceu se desenhar com a edição da Emenda Constitucional n.º 45/2004, que criou a figura dos Conselhos Nacionais de Justiça (CNJ) e do Ministério Público (CNMP). A ideia-chave era a de que, tendo no Judiciário o poder menos *accountable*, a formação de um conselho com poderes de fiscalização seria uma forma de introduzir uma ferramenta de controle externo que reduziria o *déficit* democrático em relação aos magistrados (Kerche *et al*, 2020, p. 1336), situação que se replicaria a lógica operante do Ministério Público em todos os seus ramos de atuação. A tentativa parecia ir ao encontro ao que discorreu O'Donnell sobre a necessidade de existir agências comprometidas a, de fato, exercerem seu papel na *accountability*:

(...) a efetividade da *accountability* horizontal depende não apenas de agências isoladas lidando com questões específicas mas com uma rede dessas agências que inclui tribunais comprometidos com o apoio a esse tipo de *accountability*. Incentivos eficazes para criar uma autonomia institucional suficiente devem ser, consequentemente, espalhados e coordenados por diversas agências estatais. (...) seria de muita ajuda a existência de um Judiciário que fosse altamente profissionalizado, bem dotado de um orçamento que seja tão independente quanto possível do Executivo e do Congresso, e totalmente autônomo em suas decisões relativas a estes. Mas tal "autonomia" é arriscada: pode facilitar o controle do Judiciário por um partido político ou uma facção ou coalizão de interesses duvidosos, ou pode promover uma auto-definição privilegiada e arcaica da corporação judicial e de sua missão, sem qualquer *accountability* própria em relação a outros poderes do Estado e da sociedade (O'Donnell, 1997, p. 46-49).

Essa nova ferramenta, em certo grau apartada dos órgãos que fiscalizaria, poderia realizar o faltante acompanhamento e a regulação das atividades-fim de seus fiscalizados na busca por incrementar o exercício da *accountability* e limitar a atuação autônoma. A proposta, à época, foi entendida pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) como atentatória “(a) tanto o princípio da separação e da independência dos poderes, (b) como o pacto federativo, além de inconstitucionalidade formal de parte de sua competência”, como constou nos termos da Petição Inicial que culminou na propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3367²².

²² Passível de consulta pública através do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2260590>. Acesso em: 13.08.2024.

O Supremo Tribunal Federal, em sentido contrário e sob a relatoria do então Ministro Cezar Peluso, decidiu, por unanimidade, pela improcedência da ação, chancelando o entendimento de que a criação do Conselho Nacional de Justiça, longe de conspirar contra a independência judicial, que não detém caráter absoluto, funcionaria como fiscal das atividades administrativa e financeiras desse Poder no reforço do sistema republicano de governo:

Está nisto, no valor político supremo da imparcialidade dos juízes e tribunais, o critério decisivo da estima da compatibilidade do Conselho Nacional de Justiça com todas as provisões constitucionais de um Judiciário independente. E, de tal ângulo, não vejo em que este sofra com aquele. Como já referi, são duas, em suma, as ordens de atribuições conferidas ao Conselho pela Emenda Constitucional nº 45/2004: (a) o controle da atividade administrativa e financeira do Judiciário, e (b) o controle ético-disciplinar de seus membros. A primeira não atinge o autogoverno do Judiciário. Da totalidade das competências privativas dos tribunais, objeto do disposto no art. 96 da Constituição da República, nenhuma lhes foi castrada a esses órgãos, que continuarão a exercê-las todas com plenitude e exclusividade (...). O que tampouco deve esquecido é que também nesse campo se manifesta o caráter não absoluto da independência constitucional do Poder. (...) De modo que, sem profanar os limites constitucionais da independência do Judiciário, agiu dentro de sua competência reformadora o poder constituinte derivado, ao outorgar ao Conselho Nacional de Justiça o proeminente papel de fiscal das atividades administrativa e financeira daquele Poder. (...) Longe, pois, de conspirar contra a independência judicial, a criação de um órgão com poderes de controle nacional dos deveres funcionais dos magistrados responde a uma imperfeição contingente do Poder, no contexto do sistema republicano de governo. Afinal, *“regime republicano é regime de responsabilidade. Os agentes públicos respondem por seus atos”*. (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3.367-1/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 13/04/2005).

Assentado o caráter constitucional da proposta contida na EC nº 45/2004 com relação aos Conselhos, um ponto que chama a atenção é a sua composição, destacando Kerche, Oliveira e Couto que “a composição de um Conselho é um indicativo razoável das reais intenções dos legisladores” (2020, p. 1338). Dito de outra forma, a escolha para a composição do conselho seria capaz de sinalizar se o mecanismo fiscalizador tenderia mais para o reforço da independência de seus fiscalizados, ou se atuaria de fato como instrumento promotor da *accountability*. No caso do Conselho Nacional do Ministério Público, que aqui nos interessa, tem-se um órgão de controle externo de composição híbrida, em que coexistem membros dos órgãos controlados e agentes estranhos aos seus quadros (Garcia, 2009, p. 4).

Nos termos do que dispõe o artigo 130-A da CRFB/1988, o Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República (Brasil, 1988), sendo presidido pelo Procurador-Geral da República, autoridade máxima do Ministério Público da União. Segue sendo formado por quatro membros do Ministério Público da União, por três membros do Ministério Público dos Estados, por dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça, por dois advogados indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e por dois cidadãos de

notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Ainda que significativo o número de membros na composição total do órgão, vemos que apenas dois dos quatorze deles podem ser diretamente indicados por agentes eleitos, ou seja, pelo Poder Legislativo e, ainda, considerando apenas uma indicação para cada Casa, a saber, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Essa forma de reunião, permeada majoritariamente pelos próprios pares, reforça o argumento de que a existência desses conselhos é um verdadeiro reforço na independência dos membros ministeriais com relação ao governo e ao cidadão (Kerche; Oliveira; Couto, 2020, p. 1339). E, apesar de ter sido inicialmente questionada como um delimitador das atividades de seus fiscalizados, não se demonstrou ser assim na prática, pouco contribuindo para o fortalecimento da promoção da *accountability*.

Além da composição, outro ponto importante é as atribuições constitucionais conferidas ao CNMP. Em suma, aqui encontramos a possibilidade de rever atos de cunho administrativo e o exercício do poder disciplinar sobre os membros ministeriais, podendo ser aplicadas nove distintas sanções, desde advertências até demissões²³. Há ainda o exercício da atividade de ouvidoria, representando uma comunicação direta e simplificada entre o CNMP e a sociedade, que tem por “objetivo principal o aperfeiçoamento e o esclarecimento aos cidadãos das atividades realizadas pelo CNMP e pelo Ministério Público” (CNMP, 2023, p. 35) e a produção de relatórios anuais sobre as atividades, que deverão ser encaminhados posteriormente ao Congresso Nacional (Garcia, 2009, p. 4).

Apesar da existência do CNMP estar perto de completar vinte anos no texto constitucional, os estudos mostram que seu funcionamento mais se aproxima de um órgão de controle interno, na fiscalização da produção da atividade-fim, do que propriamente de um órgão de controle externo (Viegas; Loureiro; Abrucio, 2022, p. 5). Exemplo disso foi a consolidação dos dados feita pela própria instituição, que em 2012 publicou que, em doze anos de história, período superior a uma década, foram aplicadas 189 punições disciplinares a

²³ São penas aplicáveis pelo CNMP, como constam nos dados consolidados de sanções disciplinares aplicadas nos 12 anos de existência do órgão: advertência, aposentadoria compulsória, cassação aposentadoria, cassação disponibilidade, censura, demissão/exoneração, disponibilidade compulsória, remoção compulsória e suspensão. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10698-cnmp-consolida-dados-de-sancoes-disciplinares-aplicadas-nos-12-anos-de-existencia-do-orgao#:~:text=Em%20segundo%20lugar%20entre%20as,de%20disponibilidade%20e%20aposentadoria%20compuls%C3%B3ria>. Acesso em: 13.08.2024.

membros do MP brasileiro²⁴, aqui consideradas as ramificações do Ministério Público da União e dos 26 MPs Estaduais.

Em exemplos mais recentes, o Relatório de Atividades do ano de 2022 informa que o CNMP aplicou 19 penalidades em desfavor de seus membros, sendo 1 advertência, 14 censuras e 4 suspensões. No ano de 2023, o Relatório indica que foram aplicadas penalidades em desfavor de quatorze deles, sendo 1 advertência, 5 censuras, 7 suspensões e 1 remoção compulsória. Parece-nos que, colocando em perspectiva uma realidade que conta com ao menos 13.008 membros²⁵ nos quadros permanentes da instituição e o singelo numerário de penalidades que são aplicadas ao cabo, duas são as proposições possíveis: ou os membros se comportam como anjos, ou há um órgão que atua mais na proteção do que na punição de seus pares. E, como há muito escreveram Hamilton, Jay e Madison, “se os homens fossem anjos, (...) o governo não precisaria de controles externos nem internos” (2021, p. 275).

A conclusão que se apresenta é a de que a superveniência do CNMP, ainda que pensado como instrumento de incremento da *accountability*, se mostra, na prática, mais como um mecanismo de proteção e de insulamento dos membros ministeriais. Como apontam Kerche *et al.*, a forma de composição do conselho demonstra a prevalência de punições poucas e brandas, o que reforça não só o caráter de autonomia já concedido pela Constituição ao Ministério Público, mas enfraquece a *accountability* dos membros do *Parquet* (2020, p. 1355). A transparência desejada dá lugar à opacidade, e o controle das atividades finalísticas ministeriais se apresenta como uma realidade de cada vez mais difícil alcance.

Mas por que é relevante que haja uma forma de controle sobre o Ministério Público se a própria Constituição deixou estritamente previsto que sua atuação se dará com observância ao texto constitucional e às demais normas do ordenamento jurídico? Se a atuação está limitada nos termos da Constituição, não estaríamos diante de um mero operador do Direito, cumpridor de regras e não de um ator político? Nesse caso, então, veríamos um cenário que prescindiria da *accountability*. Ao considerar que inexistente a discricionariedade na atuação, os membros do MP somente seriam instrumentos da aplicação do que foi previamente determinado pelos

²⁴ CNMP consolida dados de sanções disciplinares aplicadas nos 12 anos de existência do órgão. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10698-cnmp-consolida-dados-de-sancoes-disciplinares-aplicadas-nos-12-anos-de-existencia-do-orgao#:~:text=Em%20segundo%20lugar%20entre%20as,de%20disponibilidade%20e%20aposentadoria%20compuls%C3%B3ria>. Acesso em: 13.08.2024.

²⁵ Conforme consta no próprio Relatório Anual de Atividades do Conselho Nacional do Ministério Público, ciclo de 2023.

atores democraticamente eleitos (Kerche, 2009, p. 93). Ocorre que os mecanismos que foram sendo concedidos à atuação ministerial, chamando-a a agir em novas áreas na salvaguarda e na proteção de interesses e direitos constitucionalmente previstos (Sadek et al., 2009, p. 5), começaram a incrementar o grau de autonomia da instituição, garantindo-se altas doses de discricionariedade desacompanhada de proporcional *accountability*.

Para comprovar a mudança no grau de autonomia que vinha sendo atribuído à atuação ministerial, é interessante notarmos algumas inovações legislativas que posicionaram o Ministério Público um passo mais perto dessa discricionariedade. A talvez mais famosa atribuição ministerial, a da titularidade exclusiva da ação penal, pode ser usada como exemplo. No Direito Processual Penal, o Ministério Público é regido pelo princípio da obrigatoriedade, segundo o qual presentes as condições da ação penal e havendo justa causa, o *Parquet* é obrigado a oferecer a denúncia correlata, dando início à deflagração de um processo criminal. Sob essa ótica, a tese de que o MP atuaria como um operador do Direito parece resistir, dado que a limitação de sua atuação se encontra perfeitamente descrita no Código de Processo Penal.

As exceções a esse simples princípio são, contudo, as evidências que demonstram a discricionariedade que a atuação ministerial pode tomar, dispensando a deflagração do processo penal tradicional. São exemplos a possibilidade de oferecer transação penal ao autor de infrações de menor potencial ofensivo (Lei 9.099/95), a de firmar termos de ajustamento de condutas, impondo, desde logo, o cumprimento de penas restritivas de direitos sem a necessidade de se iniciar um processo penal e a de celebrar acordos de colaboração premiada, que podem culminar na concessão da imunidade processual ao infrator (Lei 12.850/13). Não fossem suficientes os exemplos elencados, em recente inovação legislativa se garantiu ao MP a capacidade de promover Acordos de Não-Persecução Penal (ANPP), um reflexo da aproximação do ordenamento jurídico brasileiro com o modelo do sistema de barganhas e da justiça penal negociada (Vasconcellos, 2023, p. 7).

As inovações legislativas retratadas têm em comum compor um conjunto de exceções que se traduzem como um poder conferido ao Ministério Público no sentido de transigir. Essa liberdade é capaz de suprimir a deflagração da ação penal consoante o princípio da obrigatoriedade e, também, é o que afasta a visão do órgão ministerial como um mero operador do Direito. É claro que as legislações nesse sentido vieram acompanhadas de uma série de critérios para o oferecimento das benesses processuais que concedem, mas a discricionariedade em alguma delas, como a escolha do benefício que será ofertado em casos de celebração de

acordos de colaboração premiada (imunidade processual, redução da pena em até dois terços ou substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, por exemplo), fica a cargo dos membros do *Parquet*.

O novo cenário permitiu, como apontam Kerche e Marona, que a instituição ministerial engrandecesse uma política de “monopolização do sistema de justiça criminal, afastando toda e qualquer possibilidade de controle externo sobre a sua atuação” (2018, p. 96). É dentro de um contexto que combina (i) o crescimento da discricionariedade, (ii) a ausência de instrumentos de *accountability* proporcionais e o (iii) exercício mais de proteção do que de fiscalização que exerce o CNMP, trocando transparência por opacidade (Kerche et al, 2020, p. 1355), que se faz necessário o fortalecimento da promoção da transparência da atividade-fim do Ministério Público. E, com o intuito de demonstrar por que conceitos como transparência e promoção da *accountability* importam em um Estado Democrático de Direito, como no caso brasileiro, é que se estrutura o Capítulo 2 da presente dissertação.

Capítulo 2: *Accountability*: a palavrinha “da moda”

2.1. Destrinchando o conceito: *Accountability*

No campo da Ciência Política, a literatura costuma associar o termo “instituição” ao que envolve normas e regras que regem uma determinada sociedade e que representam arranjos cujo objetivo é controlar o comportamento dos indivíduos (Batista, 2017, p. 186). Dentro dessa definição, todos os pontos que foram trabalhados até aqui, desde a introdução e permeando o primeiro capítulo, se relacionaram ao papel das instituições e às formas de controle entre elas: O Ministério Público na promoção de processos civis e criminais, os Tribunais de Contas na fiscalização dos gastos públicos, o Supremo Tribunal Federal na resolução de controvérsias jurídicas, os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no controle das atividades de seus fiscalizados. E, como os primeiros teóricos clássicos há muito diziam, na política primeiro vem o poder e, depois, a necessidade de controlá-lo (Schedler, 1999, p. 13).

A ideia do controle e as suas formas de realização já era um desafio claro ao tempo dos escritos federalistas, que precisamente destacaram que “ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisto: é necessário capacitar o governo a controlar os governados. E em seguida obrigá-lo a se controlar a si próprio” (Madison; Hamilton; Jay, 2021, p. 275). Em democracias, não é errado presumir que as condutas dos agentes públicos e os resultados de suas ações sejam passíveis de verificação e de sanção. E, para isso, é necessário que a sociedade tenha acesso às condutas e aos resultados, o que podemos entender como *transparência*. É possível dizer, então, que o controle dessas ações transparentes se mostra como parte de um processo abrangente do que podemos chamar de *accountability*: um instrumento de controle que é manejado com a finalidade de permitir a responsabilização política dos governantes, constrangendo-os a atuar, de fato, como representantes do povo (Arantes *et al.*, 2010, p. 113).

Como mencionado em momento anterior, *accountability* é uma palavra de origem inglesa que ainda não possui uma tradução específica para o português e, nesse sentido, gera debates até mesmo em torno da possibilidade de tradução do termo como um todo. Estudos de Pinho e Sacramento demonstram que, mesmo nos dicionários de língua inglesa, surpreendentemente não são todos que listam a existência da palavra, menos ainda oferecem uma definição do termo (2009, p. 1346). E, concordando com os referidos autores ao dizerem

que aqueles que assumem uma tradução do termo sem maiores questionamentos ou possuem muita segurança com a tradução adotada, ou simplesmente não desejam adentrar o mérito da discussão (2009, p. 1347), faz-se desde já o alerta de que este trabalho não se furta à ideia de que muitas são as conceituações, os tipos e as aplicações da *accountability*.

Em um trabalho de catalogação dos tipos de *accountability* existentes, Mauricio *et al* (2019) destacaram como possuindo maior relevância nas pesquisas as *accountability* vertical e horizontal, tornadas famosas nos escritos de O'Donnell (1997), as quais serão detalhadas mais adiante. Em seguida, fazem menção à *accountability* oblíqua, conceituada por Schmitter (2007) como aquela exercida por diversas organizações da sociedade civil que, ainda que não abertamente, indicam candidatos e competem em eleições, mas que são capazes de mobilizar cidadãos para defender seus interesses e suas paixões no processo político (2007, p. 13, tradução nossa). Cuida-se de uma vertente em que a mobilização coletiva ocorre de maneira mais constante e sutil, visando a obter acesso de forma autônoma em relação ao ciclo eleitoral e em qualquer espaço onde decisões de caráter autoritário sejam tomadas.

A *accountability* societal, desenhada por Smulovitz e Peruzzotti (2003), é entendida como aquela que envolve ações realizadas por atores com diferentes graus de organização, que se reconhecem como legítimos reivindicadores de direitos, empregando ferramentas institucionais e não institucionais. Nos mecanismos institucionais, há o envolvimento de reivindicações legais em agências de supervisão ou a participação em arenas institucionais para monitoramento e formulação de políticas e, nos não institucionais, abrangem-se os vieses das mobilizações sociais e denúncias na mídia (2003, p. 310).

Autores como Quiñones, Herrera & Hernandes, em um estudo de caso comparado entre experiências de *accountability* nas cidades de Bogotá, Caracas, México DF e São Paulo, advogam em favor da *accountability* transversal, que é o tipo marcado pela presença de cidadãos integrados em instituições que supervisionam as políticas públicas de dentro do aparato estatal (2011, p. 65). Denhardt & Denhardt (2020) ainda fazem uma classificação que leva em consideração o modelo de Administração Pública seguido por cada regime, o que chamam de Administração Pública Tradicional, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público. Em cada uma delas, a abordagem da *accountability* se dá (i) hierarquicamente – em que administradores são responsáveis perante líderes políticos democraticamente eleitos –, (ii) orientada pelo mercado – em que a acumulação de interesses próprios resultará em resultados desejados por amplos grupos de cidadãos (ou clientes) – e (iii) multifacetada – em que os

servidores públicos devem atender à legislação, aos valores da comunidade, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos (2000, p. 53, tradução nossa).

Ainda que muitos sejam os sentidos possíveis e as aplicabilidades do conceito ao longo do globo, não exauridas na exposição simplista acima empreendida, podemos dizer que, de uma forma geral, partindo de pilares básicos em comum identificados nas várias definições oferecidas, a *accountability* pode ser entendida como expressão da preocupação contínua com checagens e supervisão, com vigilância e restrições institucionais ao exercício do poder (Schedler, 1999, p. 13). A definição um tanto vaga e abrangente é resultado da relativa novidade do termo, ainda que registros escritos de sua existência datem de 1794 (Pinho e Sacramento, 2009, p. 1347), em especial a se considerar que seus limites de alcance são imprecisos e que a sua própria conceituação resta flexibilizada diante do contexto ao qual se deseja aplicá-la.

Como bem definiu Schedler, o pressuposto que orienta a existência da *accountability* é o seu controle, e não a sua eliminação (1999, p. 9). No caso brasileiro, a importância, a presença e a aplicabilidade do conceito, ainda que de forma prematura, ganharam fortes contornos com a promulgação da Constituição de 1988, quando novas atribuições foram conferidas às instituições que tinham em suas atividades precípuas, mesmo que em grau incipiente, a promoção da *accountability*. E o desenvolvimento do conceito só foi possível com a ruptura do período ditatorial anteriormente vivido, desencadeando a posterior migração para o regime democrático e que se consolidou com a Constituinte de 1988, pois, como indagaram Pinho e Sacramento, “como pensar em exigir prestação de contas em regimes ditatoriais, nos quais a liberdade de expressão é tolhida e os dirigentes não são delegados “no” poder, mas usurpadores “do” poder?” (2009, p. 1350).

A partir de então, a rede de *accountability* se viu expandida e as instituições que foram originalmente pensadas como meras fiscalizadoras de condutas tiveram seu papel reformulado, abrangendo a capacidade de avaliação e até mesmo de intervenção no campo das políticas públicas, como foi o caso do Ministério Público e dos Tribunais de Contas (Arantes *et al.*, 2010, p. 119). Outro passo dado no sentido da ampliação dessa rede foi a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em 1995. Como apontaram Pinho e Sarmiento, as inovações legislativas inauguradas com a Constituição de 1988 vinham dando novos contornos à Administração Pública brasileira, adotando um modelo gerencial de administração em substituição ao modelo burocrático, o que tornou evidente a necessidade da criação de mecanismos que viabilizassem o exercício do controle social no Brasil (2009, p. 1355). O

resultado foi a mudança no foco: de um Estado que tinha por preocupação primordial o procedimento em si, passou-se a uma previsão legislativa que tinha por primazia o resultado. Essas foram as palavras contidas na apresentação do Plano Diretor, assinado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso:

Este "Plano Diretor" procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. (...) É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de "gerencial", baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna "cliente privilegiado" dos serviços prestados pelo Estado. (Brasil, 1995, p. 10).

Voltando à tarefa de destrinchar o conceito, retoma-se que a discussão da *accountability* que se mostra mais relevante é aquela ligada aos pilares da própria democracia, trabalhada no conceito minimalista de Przeworski como “um arranjo político no qual as pessoas escolhem governos por meio de eleições e têm uma razoável possibilidade de remover governos de que não gostem” (2020, p. 29). A vertente da *accountability* que importa nesse contexto é aquela apontada por Kerche *et al.* como sendo a mais significativa dentro da ótica democrática, ligada aos conceitos da transparência, da independência e da existência de instrumentos de punição (2020, p. 1335). Ainda sob esses pilares, mostra-se relevante acrescentar ao debate a conceituação bidimensional de Schedler (1999) com relação à *accountability*, explicada pelo autor na aplicabilidade do binômio *answerability-enforcement* e que, no português, podemos entender como prestação de contas-coerção²⁶.

Grande contribuição à compreensão da *accountability* fez O'Donnell (1997), um dos primeiros a trabalhar duas aplicabilidades do instituto: as *accountability* vertical e horizontal. Ao analisar a presença e a ausência de cada uma no que denominou democracias políticas ou

²⁶ Autores como Pinho e Sacramento traduzem o termo *enforcement* como punição (2009, p. 1349). Por entender, contudo, que a capacidade de *enforcement* no contexto do ordenamento jurídico brasileiro pode estar ligada não apenas a medidas punitivas, como as clássicas imposições de multas por descumprimento de determinações e a promoção de ações civis e penais em desfavor dos agentes fiscalizados, por exemplo, opto por traduzir o termo como “coerção”. Referida opção, mais abrangente, leva em consideração as capacidades, por exemplo, de requisição de informações pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas que, apesar de não serem medidas sancionadoras, já se demonstram como ações promovidas na busca por implemento da transparência e, portanto, que podem ser entendidas como praticadas no contexto da *accountability*. Apresento, nesse sentido, um conceito mais abrangente de “*enforcement*”, que também abarca o conceito da punição, mas que resulta na opção pela palavra “coerção”.

poliarquias, O'Donnell (1997, p. 28) define a *accountability* vertical como aquela que consiste em ações realizadas de forma individual ou por meio de esforços organizados e/ou coletivos, direcionadas àqueles que ocupam cargos em instituições estatais, sejam eles eleitos ou não. Já a *accountability* horizontal está ligada à presença de agências estatais que, possuindo direito e competência legal, têm a atribuição de realizar ações que vão desde atividades de supervisão corriqueiras até a aplicação de sanções legais em resposta a atos ou decisões de outros agentes ou instituições estatais que possam ser caracterizados como ilícitos (1997, p. 40). Em resumo, vemos aqui a origem da tríade escolhida como conceituação de *accountability* neste trabalho: transparência, independência e instrumentos de punição.

A dinâmica de operação da *accountability* pressupõe, portanto, que as partes integrantes do sistema prestem contas de suas atividades reciprocamente – transparência –, com o asseguramento, para esse propósito, da existência de mecanismos de fiscalização robustos o suficiente para preservar a eficácia da atividade desse controle recíproco. Dentro dessa relação, surgem os papéis do *principal* e do *agent*, em uma interação que é vista na existência de um ator central (*principal*) a quem se delega a tomada de decisões (*agent*), definidos por Gailmard como “uma especificação de quem é, ou supostamente seria, capaz de ser chamado à responsabilização por quem” (tradução nossa, 2012, p. 3).

Na conceituação de Schedler (1999), essa interação envolve as duas conotações básicas acima citadas: prestação de contas e capacidade de coerção. A primeira delas diz respeito à obrigatoriedade de as autoridades públicas informarem, explicarem e franquearem acesso ao que estão fazendo, que também podemos chamar de transparência, e a segunda diz respeito à capacidade de imposição de sanções àqueles que violaram seus deveres públicos (1999, p. 14, tradução nossa). O objetivo, ao final, é garantir que o exercício do poder siga regras pré-estabelecidas. Apesar de alcançarmos uma conceituação exata, Cucciniello *et al* alertam que o que está rapidamente se tornando evidente é a necessidade de se pensar de forma mais sistemática sobre como a transparência pode ser usada para uma melhor governança (2016, p. 3-4, tradução nossa) e, portanto, fortalecer o exercício da *accountability*, o que inevitavelmente envolve o papel das instituições.

A mera existência da transparência nas ações, que podemos entender como a capacidade de acessar os passos que são dados pelos burocratas e as consequências das ações por eles praticadas, não implica ser *accountable* – capacidade de ser submetido ao exercício da *accountability*. Ainda assim, mesmo que a transparência não seja condição suficiente, ela é

necessária para o controle dos governantes (Arantes *et al.*, 2010, p. 117). Dito de outra forma, transparência e *accountability* importam, mas a existência da primeira não implica o livre e eficaz exercício da segunda. Aliás, a presença da transparência vem sendo frequentemente oferecida como uma solução para os desafios que os governos enfrentam, mas, como pontuam Cucciniello *et al.*, “como qualquer instrumento, a transparência tem seus limites — inevitavelmente, ela é bem adequada para tratar de certos problemas e mal adaptada para outros” (2016, p. 3-4, tradução nossa).

Em se tratando de Ministério Público, objeto deste estudo, pode-se dizer que um dos instrumentos que garante a presença da transparência é a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n.º 12.527/11). Com sua publicação em 2011, a lei passou a regulamentar o processo de acesso à informação em cumprimento ao que prevê a Constituição de 1988, ao assegurar que é direito de todos receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, com a ressalva daquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988). Contudo, e como já visto, essa mesma norma foi responsável por aparelhar o MP no mais alto grau de autonomia na história das constituições brasileiras.

Ao *Parquet*, desde então, concedeu-se alta dose de liberdade para lidar com os assuntos administrativos e financeiros próprios, estando sujeito apenas ao controle financeiro realizado pelos Tribunais de Contas e, eventualmente, à atuação do Poder Judiciário (Garcia, 2009, p. 4). A atuação ministerial não escapa, também, das previsões de limitações orçamentárias exploradas no Capítulo 1, que por possuírem capacidade de impactar significativa e financeiramente o exercício das atividades-fim do órgão, afastam a ideia de que houve uma delegação desmedida de poderes ao *Parquet*. O que vemos, em outras palavras, é que quando o Ministério Público se posiciona como *agent*, há poucos órgãos ou poderes externos dotados de mecanismos para exercer fiscalização de maneira efetiva, enfraquecendo-se a potencial existência de *principals* no exercício da *accountability* quando falamos da atividade ministerial.

A se considerar que age como garantidor dos direitos fundamentais da sociedade e como guardião da ordem jurídica, a falta de uma fiscalização mais próxima não deveria parecer um problema — afinal, o Ministério Público está atuando em prol da sociedade. Contudo, como alertou Gruber (1997), a convergência entre as ações dos burocratas e os desejos dos cidadãos não é suficiente para caracterizar a existência de controle. Isto é, em um cenário em que por uma feliz coincidência os burocratas agem em conformidade com o que a população espera, a

conclusão extraída pode ser no sentido da existência de uma burocracia aparentemente menos problemática, o que não significa, em absoluto, que ela esteja submetida a um controle democrático (Gruber, 1987, p. 12-13, tradução nossa).

E, por essa razão, mais um elemento se soma à indagação central desta dissertação: para além de pouco *accountable*, quando falamos em Ministério Público, estamos tratando de uma só ou de várias instituições? O controle que devemos ter sobre essa burocracia é único, ou devemos nos atentar à existência de várias pequenas células da burocracia ministerial? Podemos entender o exercício da *accountability* satisfeito com o termo no singular, ou as características ostentadas por cada um dos representantes do MP nos forçam a concluir que são muitos, e não só um MP?

A questão se volta, como tem sido discutido, ao aspecto da transparência: podemos dizer que os vinte e seis MPs estaduais, interesse do presente trabalho, se comportam da mesma maneira? Ou somos levados a ponderar que, dadas as diferenças nos comportamentos, lidamos com vinte e seis elementos distintos que compõem a rede da *accountability*? Essas são as perguntas às quais se busca responder, analisando os dados que serão apresentados no Capítulo 3. Para isso, considerando que os referidos dados são resultado de uma iniciativa da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, que reúne informações coletadas pelos Tribunais de Contas em auditorias sobre a transparência ativa fornecida pelos entes da federação, Estados e Municípios, cabe dedicar-se a entender o papel que as Cortes de Contas também exercem nessa rede de *accountability*, o que será brevemente abordado na seção seguinte.

2.2. Do papel do controle externo dos Tribunais de Contas na promoção da *accountability*

Todos os diálogos que vêm sendo traçados nesta dissertação se relacionam direta ou indiretamente às conceituações de *accountability* e de transparência. O surgimento e a importância que esses conceitos ganharam ao longo do tempo, tomando exponencialidade com a Constituição de 1988, foram reforçando o papel de algumas instituições não só como o Ministério Público, objeto desta dissertação, bem como outras que têm especialmente como função precípua a promoção e a fiscalização dessas duas palavras. E é justamente dentro desse contexto que se insere o papel dos Tribunais de Contas, constitucionalmente imbuídos da prestação de auxílio ao exercício do controle externo (art. 70, CRFB, 1988).

Abordar o papel dos Tribunais de Contas dentro da rede da *accountability* é o que embasará e justificará, no capítulo seguinte, a escolha dos dados empíricos a serem trabalhados nesta dissertação. Como já foi traçado na introdução, o objetivo deste escrito é o de identificar se há potenciais divergências nas informações prestadas pelos *Parquets* estaduais do Brasil, em uma busca, resumidamente, por confirmar se há unicidade ou pluralidade nos tratamentos concedidos por essas instituições que reforcem a tese levantada por Abrucio *et al.* (2021), no sentido de que o tratamento singular dado ao Ministério Público por estudiosos da Ciência Política não consegue acompanhar a sua diversidade.

Para tanto, a escolha dos dados, que será detalhada no Capítulo 3, baseia-se na disponibilização de informações sobre transparência, coletadas pelos Tribunais de Contas, instituições responsáveis pelo controle dos atores democráticos no ordenamento jurídico. Por meio do Radar da Transparência Pública, plataforma eletrônica onde os dados estão disponibilizados, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) reúne uma série de informações que visam ao incremento da transparência na Administração Pública, o que faz por meio da adoção de ações concretas que possibilitam a fiscalização e o controle social, pautados na premissa de que “para controlar é preciso ter acesso às informações e conhecer” (Atricon, 2024). E controle, acesso e informação são palavras que estão diretamente relacionadas ao exercício da *accountability*.

Em uma análise sobre a forma como ocorrem os controles democráticos no âmbito da Administração Pública no Brasil, apontaram Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira que, dentre todos os atores que atuam na promoção da *accountability*, os Tribunais de Contas parecem ser os que têm empreendido uma atuação mais efetiva no controle da burocracia (2010, p. 146). Não à toa, os limites da atuação das Cortes de Contas vêm sendo frequentemente questionados pelos seus próprios jurisdicionados, ou seja, aqueles passíveis de fiscalização, levando as Cortes Superiores da Justiça a decidir, por exemplo, se os Tribunais de Contas possuem poder geral de cautela para decretar a indisponibilidade de bens de alvos fiscalizados²⁷. Isso vai ao encontro ao que os mesmos autores defendem quando afirmam o seguinte sobre a instituição:

²⁷ No caso citado, o Tribunal de Contas da União, no bojo do Processo TCU n.º 034.902/2015-5, de sua competência, tina decretado a indisponibilidade, por um ano, de R\$ 653 milhões de bens e ativos da sociedade Projeto de Plantas Industriais Ltda., indicada como responsável por prática de condutas danosas ao erário. Em sede de Mandado de Segurança (MS 35506) impetrado pela desfavorecida, o STF assentou ser jurisprudência pacífica o fato de que “as cortes de contas, no desempenho regular de suas competências, adotem medidas cautelares diversas, desde que não extrapolem suas atribuições constitucionais” (STF, 2022), reforçando a expansão das capacidades fiscalizatórias dos Tribunais de Contas.

Não por coincidência, a fiscalização dos TCs tem incomodado os detentores de mandato, que já falam em restringir seus poderes. Especialmente no caso do TCU, sua atuação independente na fiscalização de obras públicas tem despertado a reação dos parlamentares, que pensam em transferir para o Congresso Nacional a capacidade decisória de embargar obras públicas, fazendo do tribunal um órgão realmente – e apenas – de assessoria ao Legislativo. (Arantes *et al.*, 2010, p. 147).

Para compreender o incômodo sobre o qual os autores falam, é importante que se entenda, de antemão, os papéis que os Tribunais de Contas têm no ordenamento jurídico brasileiro e como a sua atuação vem cada vez mais alterando o campo de promoção das políticas públicas – e, por conseguinte, *incomodando* cada vez mais alguns burocratas –. Definidos nos moldes do que propõe o art. 70 da Constituição de 1988, aos Tribunais de Contas compete a prestação de auxílio às atividades de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, snedo esse controle definido como a realização de atividade essencial ao regime democrático de fiscalização sobre a gestão dos recursos públicos (Lima, 2020a, p. 10).

A atividade de controle externo da Administração Pública, portanto, é um desdobramento da existência do próprio regime democrático. Mais do que isso, já foi normatizada como um direito do cidadão, remontando à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão ao ter disposto, em seu décimo quinto artigo, que “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração” (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789). E o papel dos Tribunais de Contas é, em palavras rasas, o de “fazer valer” esse direito por meio das fiscalizações que exerce sobre as prestações de contas, que se impõem a todos aqueles que possuem, em suas atividades, a responsabilidade pela aplicação e pela gerência de bens e de recursos públicos (Lima, 2020a, p. 11).

Quando Lima afirma que não existe democracia sem controle (2020a, p. 3), o faz por observar que o Estado Democrático brasileiro foi moldado prevendo vários mecanismos de fiscalização mútua entre os poderes, tudo com o objetivo de que atuassem em uma harmônica sistemática de freios e contrapesos (Cerqueira, 2024, p. 4). Dentro desse modelo de fiscalização mútua, e retomando o conceito da *accountability* na vertente mais relevante para a democracia, como já mencionado em outras passagens deste trabalho, que é aquela que tem como pilares transparência, independência e instrumentos de punição (Kerche *et al.*, 2020, p. 1335), podemos identificar uma estreita ligação entre as atividades exercidas pelas Cortes de Contas e a sua atuação como um instrumento democrático promotor da *accountability*. Mais especificamente, acrescentando mais um tipo de *accountability* aos já explorados no Capítulo 2, vemos que se trata de uma das instituições promotoras da *accountability* no sentido

interestatal descrito por Mainwaring, às quais se destina a função específica de fiscalizar e controlar autoridades e organizações públicas (apud Rocha, 2011, p. 86).

Para além das atuações fiscalizatórias mais conhecidas, materializadas nas atividades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a Constituição brasileira previu a presença de instituições que, não pertencendo a nenhum desses três ramos, atuassem como agentes autônomos na promoção da *accountability*. É o que se vê aplicado quando se fala do papel desempenhado pelo Ministério Público, nosso objeto, mas também quando se fala, em menor grau, sobre o papel dos Tribunais de Contas. Indicam inclusive Arantes *et al.* que instituições como essas, antes imaginadas para fiscalizar a conduta dos atores, têm tido seus papéis constitucionais progressivamente ampliados no sentido de avaliar ou até mesmo de intervir sobre a promoção das políticas públicas (2010, p. 119). É o que também descreve Lima (2020a) ao interrelacionar os conceitos de democracia e de controle, inserindo nessa relação a atividade precípua das Cortes de Contas:

Na democracia, todo governante, gestor público, parlamentar, magistrado, enfim, todo agente detentor de parcela do poder estatal tem sua atividade sujeita a múltiplos controles. A organização do estado democrático prevê inúmeros mecanismos mediante os quais o poder é controlado e a atuação de seus titulares é limitada. Como destaca Scapin, os eleitos para representar o povo assumem responsabilidades que devem ser controladas, seja pelo próprio povo, seja por instituições do Estado especialmente constituídas para exercer tal controle. (...) Por ora, fixemos a ideia de que o controle externo é essencial à vida democrática. (Lima, 2020a, p. 3).

No aspecto da definição institucional, os Tribunais de Contas foram descritos por Ruy Barbosa como um corpo de magistratura que atua no intermédio das atividades da administração e da legislatura, com a garantia de posicionamento autônomo e com atribuições de revisão e julgamento que são constitucionalmente protegidas de ameaças que possam intervir no livre desempenho de suas funções (Barbosa, 1891, p. 450). Apesar da referência à autonomia, a atuação das Cortes de Contas encontra limites no mesmo sistema de contrapesos criado pelo constituinte, em especial a se considerar que o exercício desse controle se dá na esfera administrativa, ainda passível de questionamento nos Tribunais de Justiça. Isso porque, apesar de serem denominados tribunais, as decisões dos Tribunais de Contas não se confundem com a natureza daquelas proferidas pelo Poder Judiciário, que exerce controle sobre a esfera judicial.

Já no aspecto da atuação propriamente dita, as Cortes de Contas se inserem no sistema da *accountability* com o objetivo de concretizar a fiscalização administrativo-financeira das ações governamentais (Arantes *et al.*, 2010, p. 129-130). Em outras palavras, sua atribuição é

realizar um controle sobre a legitimidade e a legalidade dos atos administrativos que envolvam despesas públicas no geral. E, diferentemente do papel executado nesse âmbito pelo Ministério Público, como analisado ao longo da dissertação, os Tribunais de Contas vêm inovando no campo da *accountability* pelo fato de proporcionarem um controle dos resultados da Administração Pública, esses também medidos pelo RDT, que será melhor apresentado no Capítulo 3. Foi o que trouxeram Arantes *et al.* quando expuseram:

Na verdade, a utilização de mecanismos de controle dos resultados da administração pública é uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática. Trata-se de responsabilizar o poder público conforme o desempenho dos programas governamentais. Isso pode ser feito por órgãos do próprio governo — contanto que tenham autonomia para fazê-lo —, por agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil e, ainda, pelas instituições que tradicionalmente têm realizado o controle administrativo-financeiro. O novo aqui não é tanto os atores que fiscalizam, e sim o que se procura fiscalizar. Nessa nova modalidade, os governantes eleitos e os burocratas serão avaliados substantivamente pelo cumprimento das metas propostas. (...) Outra condição para o êxito desse mecanismo é a transparência governamental, peça-chave para a *accountability* de maneira geral, sem a qual, nesse caso, não há minimamente como auferir o desempenho do poder público (Arantes *et al.*, 2010, p. 129).

Especificamente com relação ao controle externo, que dá nome ao título do subcapítulo, o conceito se difere do controle interno na medida em que é realizado de forma independente por outro poder, ou seja, aquele que é exercido quando o agente controlador integra a própria administração objeto do controle (Lima, 2020a, p. 7). Ou seja, ainda que os poderes detenham mecanismos de controle e fiscalizações internos, como correições internas e como a fiscalização que é feita por órgãos não estranhos à estrutura da instituição fiscalizada, como o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no caso dos Ministérios Públicos e como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no caso dos Tribunais de Justiça, o controle externo se dá por agentes não envolvidos na dinâmica de atuação do alvo fiscalizado. Essa condição é o que garante, ao menos em teoria, a imparcialidade dos agentes fiscalizadores.

O controle que fica a cargo dos Tribunais de Contas, portanto, é o que se denomina controle externo e, como conceitua Ferraz, se subdivide em duas áreas de atuação (apud Lima, 2020a, p. 32). A primeira delas é realizada pelo parlamento com auxílio dos Tribunais, prevista no art. 70 da Constituição, que se traduz em um controle de natureza política, que envolve pela apreciação técnica prévia das Cortes de Contas. A segunda delas, que interessa a essa dissertação, é exercida pelas Cortes sem interferências do Poder Legislativo ou de quaisquer outros poderes. É a atividade que vai ao encontro ao que Abrucio *et al.* afirmam quando dizem que é esse o controle que permite a verificação não só de se os gastos que envolvem valores

públicos foram realizados de forma legal, mas também se houve a produção dos resultados esperados com as políticas públicas implementadas (2010, p. 130).

Esse segundo papel desempenhado pelos Tribunais de Contas, portanto, se traduz em verdadeiro exercício da *accountability* como uma instituição que atua na efetivação da prestação de contas e que, mais adiante, permitirá a responsabilização de seus jurisdicionados, que são aqueles que gerenciam bens e valores públicos da administração direta e indireta, assim como os que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade que resulte na prática de conduta danosa ao erário (Brasil, 1988). Ainda que essa não seja a única função que pode ser alocada como um instrumento de promoção da *accountability* – há ainda o controle exercido pelo parlamento com auxílio dos Tribunais, como vimos –, ela serve como prova para sustentar o que Mauricio, Rodrigues e Nunes afirmam ao destacar que o termo *accountability* vem se expandindo significativamente quando falamos em Administração Pública (2019, p. 97).

Especialmente nesse campo em expansão, vale considerarmos que os papéis das Cortes de Contas ganham proeminência quando tratamos da aplicação dos modelos de Nova Gestão Pública (NGP), surgidos a partir dos anos 1980 e estudados por autores como Schick, Osborn, Gaebler, Al Gore, Bresser Pereira e Salm & Menegasso (Rocha, 2009, p. 89). Nessa linha de pensamento, o papel da *accountability* se fundamenta no controle dos resultados, e não no controle dos processos, em consonância com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado citado na seção anterior. Isto é, tem-se como premissa que a burocracia tradicional já não se mostra eficaz diante das relações dinâmicas que se dão no âmbito da Administração Pública, e isso ocorre porque seus controles focam nos recursos empregados e não resultados que são obtidos. Aqui, a *accountability* se volta para padrões de métricas que não decorrem propriamente das normas ou das leis aplicáveis, mas que se reformulam para se basear em padrões de desempenho que priorizam o alcance de resultados.

A expansão das ideias ligadas à NGP coincide com o marco temporal da promulgação da Constituição de 1988, quando se reformularam também alguns papéis desempenhados pelos Tribunais de Contas brasileiros. Rocha ressalta que, dentro do pacote de novidades, estava incluída a realização de Auditorias Operacionais, uma das atribuições dessas Cortes, expressão que deriva do inglês “*Performance Auditing*”, justamente demonstrando que o foco da fiscalização – e, no caso, da promoção da *accountability* – deveria estar nos resultados, no que se obtém ao final do processo, e não no que se emprega e as formas de fazê-lo ao longo desse processo (2009, p. 91). Isso não quer dizer, contudo, que se tenha negligenciado a fiscalização

do cumprimento das normas, o que fica de fato flexibilizado quando se adota integralmente o modelo NGP, mas que a *accountability* deve ser também enxergada sob a perspectiva do atingimento de resultados, como descreveram Arantes *et al.*:

A Constituição democrática de 1988 transferiu para o Legislativo a indicação da maioria dos dirigentes dos TCs (o que antes estava nas mãos do Executivo) e atribuiu à população poder de denunciar irregularidades junto aos tribunais de contas. Também ampliou as funções desses órgãos para incluir o controle de desempenho, a prerrogativa de elaborar parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo e a realização de auditorias de desempenho das políticas públicas, superando a atuação de cunho estritamente legalista, que sempre os caracterizou. Como indicado, o controle de desempenho significa que os tribunais verificam não apenas se o gasto foi realizado segundo as normas legais, mas também se ele produziu o resultado esperado, envolvendo, também, o controle concomitante ao desenvolvimento da política pública ou do projeto, o que possibilita a correção de eventuais erros no decorrer do processo. (Arantes *et al*, 2010, p. 132).

Hoje, das inúmeras atividades de controle que as Cortes de Contas promovem e dentre as variadas formas de promoção da *accountability*, a que se refere à prestação de contas parece ser a que mais contribui para o que Mauricio *et al* apontam como sendo consequências positivas das atividades que envolvem a *accountability*: cooperar para redução da má alocação dos recursos públicos, contribuir para melhorar o sistema de governança do país e, talvez o mais importante, funcionar como um alicerce para a efetiva promoção da democracia (2019, p. 97). Como apontaram Arantes *et al.*, o exercício desse tipo de controle é fortemente condicionado pela transparência e pela visibilidade dos atos do poder público, pois ainda que a transparência não seja a única condição necessária para se alcançar uma fiscalização efetiva, ela é necessária para o controle dos governantes (2010, p. 117).

Se não há, portanto, transparência, não há como se falar em controle. E é nesse contexto que um dos braços mais relevantes da atividade fiscalizatória das Cortes de Contas atua, promovendo e cobrando o fornecimento de transparência nos atos que envolvem a gestão da coisa pública. Como um dos resultados desse exercício de fiscalização, surgem as informações que são coletadas e compiladas pelo Radar de Transparência Pública, uma iniciativa voltada para promover e avaliar a transparência das informações públicas em Estados e Municípios brasileiros, que são alimentadas justamente pelos Tribunais de Contas. Considerando a sua relevância, esses resultados compilados foram escolhidos para serem utilizados como dados empíricos desta dissertação, cuja escolha será melhor fundamentada no próximo capítulo, na busca por encontrar similaridades ou diferenças no que diz respeito aos dados que envolvem os Ministérios Públicos.

Capítulo 3: o que dizem os dados: um ou muitos Ministério(s) Público(s)?

3.1. Do porquê da escolha dos dados

A divisão tripartite clássica entre os poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – é parte do marco teórico da qual se origina a presente dissertação, assim como constitui alvo de muitos trabalhos no campo da Ciência Política, remontando aos estudos iniciados por Aristóteles e tornados famosos com os escritos de Montesquieu. Como mencionado ainda na introdução, nesse ramo poucos são aqueles que se dedicam a explorar a atuação do Poder Judiciário, isso quando comparados aos que se debruçam sobre os poderes Legislativo e Executivo. Menores são ainda os trabalhos sobre o Ministério Público, essa instituição que, como já foi apresentado no Capítulo 1, não faz parte, mas é essencial à atividade jurisdicional.

A literatura expõe que a disposição ministerial fortalecida que hoje encontramos tão atuante em diversos seios da sociedade – no ascendente papel de combatente da corrupção, como ápice de exemplo a Operação Lava Jato²⁸, e no de defensor de direitos coletivos e difusos por meio das ações civis públicas (ACP) – foi resultado de um planejamento estratégico que vinha há muito sendo traçado pelos próprios membros do Ministério Público e com pouca interferência dos atores políticos (Kerche, 2009, p. 19). Com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, viu-se consagrada a presença permanente de um novo ramo de poderio fora das três tradicionais linhas que, diante do vasto espectro de sua atuação institucional, provocou um rearranjo na logística clássica de funcionamento da separação entre os poderes.

A desvinculação do órgão como um braço do Poder Executivo e o somatório de forças representado pelos instrumentos de poder assegurados pela Constituição de 1988, em especial a característica da autonomia, que perpassa as liberdades financeira e de atuação, propiciaram a criação de um ambiente institucional fértil para adoção de estratégias agressivas (Kerche; Marona, 2018). Mais do que isso, a posição constitucionalmente fortificada que foi sendo construída alterou a dinâmica de funcionamento dos tradicionais poderes, deixando margens

²⁸ Nas palavras do que explica o Ministério Público Federal, “*A Operação Lava Jato, uma das maiores iniciativas de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história recente do Brasil, teve início em março de 2014. Na época, quatro organizações criminosas que teriam a participação de agentes públicos, empresários e doleiros passaram a ser investigadas perante a Justiça Federal em Curitiba*” e, sobre a famosa nomenclatura, “*O nome do caso, “Lava Jato”, decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas*”. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 19.11.2023.

que nos possibilitam questionar se a atuação ministerial não teria se tornado uma causa de desequilíbrio na balança das três forças (Cerqueira, 2024, p. 4).

Apesar de ostentar todas essas relevantes características, ainda é reduzido o número de pesquisas que se concentram na atuação do órgão ministerial. Entre os autores que se dedicam a essa questão, Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021) destacam a existência de um padrão de condução dessas pesquisas que evidencia uma fragilidade conceitual, caracterizada pela perspectiva uniforme que é atribuída à instituição. Eles apontam que, ao reconhecer essa abordagem na literatura, que considera os diferentes Ministérios Públicos de maneira homogênea, as pesquisas em Ciência Política têm falhado em captar o fenômeno do federalismo e seus efeitos sobre o *Parquet*. Além disso, enfatizam que o uso do singular não se aplica aos estudos em Ciência Política que tratam dos poderes Executivo e Legislativo, nos quais:

(...) houve incorporação da variável federativa para explicar tanto as relações entre os níveis de governo como as diferenças de comportamento de ambos os Poderes dependendo da esfera federativa. Incluir o federalismo nas análises gera uma visão mais caleidoscópica e realista sobre o efetivo funcionamento e a forma como os Ministérios Públicos incidem de maneira diversa sobre a administração pública e as políticas públicas. (Abrucio, F. L.; Viegas, R. R. e Rodrigues, R. V., 2021)

Para que se possa afirmar, ou não, a existência de unicidade, certos aspectos mínimos devem ser atendidos de forma igualitária, e isso independeria da alocação do objeto de estudo. Isto é, as variadas características presentes no Ministério Público como um todo, que engloba todas as suas divisões no âmbito da União e ainda as vinte e seis unidades estatais, vão muito além das óbvias diferenças relacionadas às suas localizações geográficas. Aqui também se incluem variações em orçamento, quadro de pessoal, cargos exclusivos em comissão e muitas outras diferenças que, desde o princípio, impediriam que o órgão fosse tratado de maneira uniforme. Sadek *et al.* há muito sinalizaram a impossibilidade de falarmos em um único modelo que comporte todas as instituições estaduais, posto que são muitas as variações existentes entre elas (2009, p. 7). De todo modo, insistem Abrucio, Viegas e Rodrigues:

Para uma compreensão melhor sobre as diferenças no padrão de atuação dos Ministérios Públicos Federal e estaduais, e entre estes, tanto em relação ao controle da administração pública e de gestores públicos, como em matéria de políticas públicas propriamente ditas, será preciso considerar diferenças organizacionais, capacidades institucionais e contextos de atuação, incluindo as forças políticas e sociais que aí atuam, mas, também, os diferentes arranjos das políticas públicas em sintonia com o modelo de federalismo brasileiro. E esse é o ponto, por ora, ignorado pela literatura sobre o assunto no país. (Abrucio, F. L. ; Viegas, R. R. e Rodrigues, R. V, 2021)

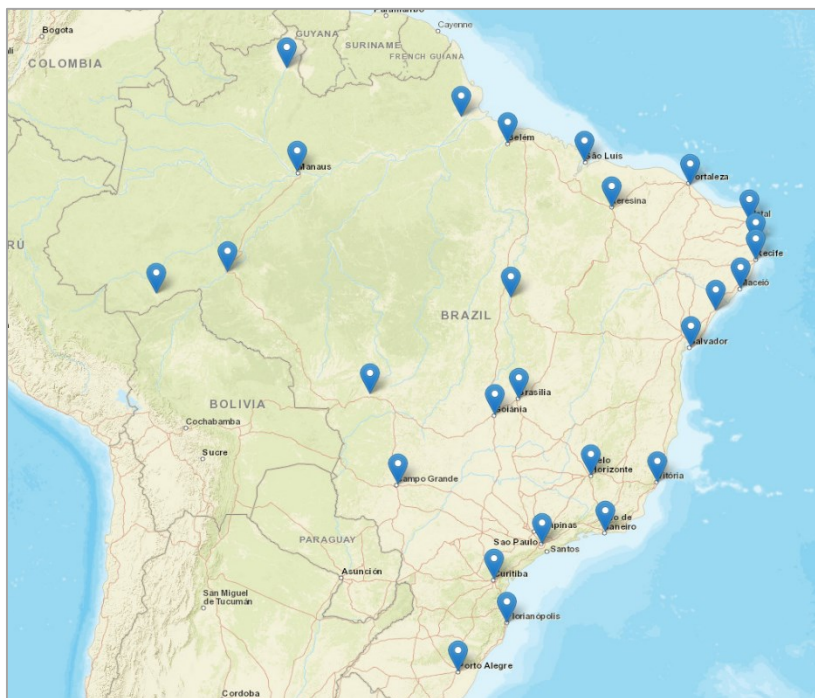


Figura 2. Mapa contendo as sedes dos 26 Ministérios Públicos Estaduais espalhados pelo Brasil e da sede do MPDFT, demonstrando as diferenças geográficas havidas entre eles.

Fonte: elaboração própria.

É propondo, portanto, fornecer dados empíricos para validar o arcabouço teórico apontado pelos autores que se justifica a escolha das informações levantadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que passam a ser trabalhadas nesta dissertação. Os dados, disponíveis e compilados no sítio eletrônico do Radar da Transparência²⁹, materializam uma iniciativa que viabiliza o acesso aos portais de informações dos órgãos públicos brasileiros que tenham respondido aos questionários aplicados pelos Tribunais de Contas no exercício da transparência ativa. E, como explorado no Capítulo 2, esse é um dos braços mais relevantes da atividade fiscalizatória das Cortes de Contas, que é capaz de promover e de cobrar o fornecimento de transparência nos atos que envolvem a gestão da coisa pública. Como já discutido neste trabalho, sem transparência não há controle e, embora a presença da transparência não se mostre como a única exigência para possibilitar a efetiva fiscalização, sem ela não há como garantir o controle dos governantes (Arantes *et al*, 2010, p. 117).

A escolha dos dados compilados no RDT, portanto, revela-se uma opção relevante para aliar o trabalho desempenhado pelo controle externo dos Tribunais de Contas, enquanto um

²⁹ Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>. Acesso em: 13.10.2024.

braço da *accountability*, à transparência ativa que é fornecida por cada um dos 26 (vinte e seis) MPs estaduais objetos deste estudo. Essa combinação de elementos justificou, inclusive, o detalhamento do que são e de quais funções exercem os Tribunais de Contas na seção “2.2. O Papel do Controle Externo dos Tribunais de Contas na promoção da *Accountability*”, para introduzir a origem dos dados empíricos nos quais se baseia a parte quantitativa desta dissertação. De maneira geral, a capacidade de analisar as informações fornecidas pelo *Parquet* às Cortes de Contas evidencia que há cobrança sobre o aspecto da transparência, o que viabiliza a atividade fiscalizatória, ao mesmo tempo em que permite avaliar se as respostas fornecidas apresentam semelhanças ou diferenças.

Em outras palavras, por meio da análise dos dados coletados pelo RDT será possível testar se a fragilidade conceitual exposta por Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021) se sustenta empiricamente. Assim, se os percentuais das respostas fornecidas forem os mesmos, ou apresentarem pequenas variações, em todos os MPs, a conclusão será a de que a perspectiva uniforme atribuída à instituição tem fundamento. Em sentido contrário, caso se encontrem diferenças relevantes entre os percentuais, poderemos reunir indícios que corroboram a hipótese proposta pelos autores, fornecendo argumentos para sustentar que a literatura de Ciência Política vem tratando com uniformidade uma instituição que, na verdade, se revela múltipla, e não uma só.

3.2. Da metodologia

3.2.1. Da compilação de dados pela Atricon: o Radar da Transparência (RDT)

Após a justificativa, na seção anterior, para a escolha dos dados, cabe agora analisar como ocorre a coleta e quem a realiza. Nesse sentido, são três os intuitos básicos da iniciativa da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon): (i) divulgar os índices de transparência ativa de órgãos públicos de todo o país, (ii) divulgar os critérios de transparência que são (ou não) atendidos em cada portal, tais como fornecimento de dados de receita, de despesa, de folha de pagamentos, de licitações realizadas, de contratos firmados e outros e (iii) servir de portal de entrada para todos os portais da transparência dos órgãos públicos que tenham participado do levantamento, facilitando a pesquisa e o acesso aos dados pelos interessados diretamente na fonte.

Dentre os intuitos mencionados, interessa para esta pesquisa a divulgação dos índices de transparência ativa fornecidos por cada uma das entidades que se submetem ao controle dos Tribunais de Contas. A escolha por esses dados se justifica, em grande medida, pela possibilidade de padronização e comparabilidade na coleta. Considerando o objetivo desta dissertação, interessa especificamente a transparência ativa fornecida por cada um dos MPs estaduais. Explica-se. Um dos entraves iniciais para esta pesquisa, que busca traçar um comparativo entre diferentes órgãos ministeriais, seria definir os critérios para avaliar se há um ou vários MPs, considerando que cada um deles possui diretrizes próprias de funcionamento e gestão. E essa diferenciação, por si só, poderia gerar variações naturais no modo como cada órgão avaliado se comporta.

Os dados coletados pela Atricon, contudo, configuram-se como dados de fornecimento obrigatório por todos os entes públicos no ordenamento brasileiro, o que transcende as limitações municipais, estaduais e federais. Isso se deve ao fato de que, apesar de cada um dos órgãos ministeriais possuir sua própria lei orgânica, todos os vinte e seis *Parquets* dos Estados são obrigados a espelhar as diretrizes gerais contidas na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal n.º 8.625/93) e também se submetem, em igual medida, às normas de caráter federal e constitucional.

Ainda nesse ponto, a doutrina jurídica faz uma diferenciação entre o alcance das normas jurídicas que é relevante para a compreensão do que se propõe a presente pesquisa. No ordenamento brasileiro, defende-se que coexistem as leis federais e as leis nacionais. As primeiras, editadas pelo Congresso Nacional, recebem automaticamente a classificação de Lei Federal a se considerar a origem de sua aprovação. As segundas, além de possuírem a mesma origem de aprovação, não se limitam às esferas federais. Seu alcance estende-se a todo o território nacional e abarca todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, enquadrando-se nesse conceito a LONMP.

Essa distinção é relevante porque, considerando que este estudo busca verificar a existência de diferenças de tratamento, os órgãos analisados devem seguir as mesmas condições, sem que haja permissividades em legislações outras para justificar atitudes eventualmente diferentes das adotadas por outros MPs estaduais. Como descrito na introdução desta dissertação, a proposta, em uma analogia às ciências biológicas, seria como se o pesquisador inserisse os vinte e seis *Parquets* estaduais em uma placa de Petri e, sob condições laboratoriais idênticas, relatasse as semelhanças e/ou diferenças que se manifestam.

No caso dos dados coletados pela Atricon, a metodologia adotada tem como parâmetro, dentre outras, as normas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) e na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n.º 12.527/11), que, assim como a LONMP, são de cumprimento obrigatório pelos MPs estaduais. Como consequência, os elementos fornecidos pelos MPs estaduais aos órgãos de controle e posteriormente compilados pela Atricon são elementos a serem respeitados por todos os MPs, independentemente das suas características e variações regionais.

A Lei de Acesso à Informação (LAI), por exemplo, é uma norma de alcance nacional cujos procedimentos devem ser observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios com a finalidade de garantir o acesso à informação previsto não só, mas principalmente no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. Tal previsão estabelece que toda pessoa, física ou jurídica, tem direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 2011).

Dado seu caráter obrigatório, que expressamente inclui o Ministério Público no rol das entidades que se submetem à lei³⁰, a metodologia adotada por esse trabalho tem como objetivo analisar as informações coletadas pelo Radar da Transparência Pública, uma iniciativa da Associação dos Membros do Tribunal de Contas do Brasil (Atricon) em colaboração com outros órgãos, no que diz respeito à viabilização da transparência ativa pelos *Parquets*. Assim, por meio da exploração de dados secundários já disponíveis, será possível observar, em perspectiva comparada, o percentual de resposta que cada MPE forneceu ao órgão de controle externo. Isso permitirá reunir indícios quem indiquem se há um padrão seguido pelo Ministério Público como um todo, ou se os diferentes percentuais deixam evidenciar que são muitos, e não um só, Ministério Público.

As informações a serem trabalhadas levam em consideração os três ciclos de levantamento dos dados até então realizados, que se referem aos anos 2022, 2023 e 2024. Isso porque, apesar de o recebimento e a auditoria dessas informações pelos diversos Tribunais de Contas do Brasil ocorrerem desde a edição das leis que tornaram obrigatório o fornecimento desses dados, a iniciativa de reuni-los e disponibilizá-los ao público no Radar da Transparência teve início apenas em 2022. Esse foi o primeiro ano considerado na pesquisa, seguido por 2023

³⁰ Nos termos do inciso II do §1º do art. 1º da Lei n.º 12.527/11: “*Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei: I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do **Ministério Público**.*” (sem grifos no original).

e 2024, sendo este, até o fechamento deste trabalho, o último disponível, o que explica o recorte temporal utilizado na pesquisa.

A matriz de avaliação utilizada pela Atricon, portanto, é uma ferramenta destinada à avaliação, comparação e tomada de decisões com base em critérios sistemáticos. Ela leva em consideração matrizes comuns, ou seja, aquelas que se aplicam indistintamente a qualquer entidade do ordenamento jurídico brasileiro. São exemplos desse eixo a divulgação da estrutura organizacional (ID 2.1) e a divulgação da íntegra dos editais de concursos e seleções públicas realizados pelo Poder ou órgão para provimento de cargos e empregos públicos (ID 6.5). Essas matrizes subdividem-se em duas categorias autoexplicativas: obrigatórias e recomendadas.

Há ainda as matrizes específicas, desenvolvidas a partir da singularidade dos serviços prestados por determinado órgão e das atividades-fim nele desenvolvidas. No caso dos Ministérios Públicos, a Atricon adota ainda quatro matrizes específicas, sendo elas: (i) divulgação da composição da Casa, com a indicação de onde cada membro atua – de caráter recomendado, (ii) divulgação do registro de "procedimentos preparatórios" e de seus respectivos andamentos, (iii) divulgação do registro de "procedimentos de investigação" e de seus respectivos andamentos e (iv) divulgação do registro sobre os "inquéritos civis" e de seus respectivos andamentos – essas três últimas de caráter obrigatório.

Após a verificação dos dados pelas equipes responsáveis, a compilação dos resultados é disponibilizada por meio do RDT, com a ressalva de que “dada a inexistência de parâmetros nacionais uniformes para os portais de transparência, o Radar não importa e consolida os dados e informações públicas. Funciona, porém, como um atalho, um acesso facilitado às informações por eles disponibilizadas” (Atricon, 2024). O ano de 2022 abrangeu a avaliação de 8.019 portais públicos dos 11.354 previstos, com o recebimento de 22 das 26 avaliações esperadas dos MPs Estaduais. Em 2023, foram coletados dados de 8.045 portais públicos dos 11.354 previstos, incluindo a participação de 23 dos 26 MPs Estaduais. Por fim, em 2024, foram coletadas informações de 7.370 portais públicos dos 11.354 previstos³¹, com o recebimento da contribuição de 25 dos 26 MPs Estaduais, o que demonstra o crescimento da adesão os *Parquets* ao fornecimento dos dados. Em resumo, ao menos duas etapas foram seguidas nos três ciclos estudados:

1. **Avaliação Preliminar:** etapa inicial, na qual os avaliados (unidades gestoras) participaram fazendo a avaliação com base na matriz de critérios padrão, por meio de acesso eletrônico a sistema próprio de coleta e gerenciamento, disponibilizado pela Atricon, indicando os links de acesso à informação para comprovar a

³¹ Dados informados nos Relatórios divulgados pelo Radar da Transparência Pública nos anos de 2022, 2023 e de 2024. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/>. Acesso em: 10/12/2024.

evidência de cada resposta aos critérios e itens de verificação. Essa etapa poderia ser feita pelo Controlador Interno da UG avaliada e/ou diretamente pelo Tribunal de Contas que optasse por essa forma;

2. **Validação dos Resultados:** etapa realizada exclusivamente pela equipe técnica do Tribunal de Contas, sendo obrigatória apenas nos casos em que a entidade tenha obtido na avaliação preliminar nível elevado (acima de 75% dos critérios, com o cumprimento de 100% dos critérios essenciais). (Atricon, 2023, p. 13).

A coleta de dados compreendeu a avaliação realizada pelos controles internos, da validação realizada pelos Tribunais de Contas, utilizando-se de formulários eletrônicos baseados na Matriz de Avaliação, nos quais eram feitas perguntas sobre a divulgação dos dados questionados pela Atricon. A resposta a ser fornecida dividia-se em duas categorias objetivas: “atende” e “não atende”. No caso do Ministério Público, por exemplo, a equipe responsável poderia indagar se o órgão possui canal eletrônico de acesso/interação com o Poder ou outra entidade, tais como sistemas de ouvidoria e/ou Fale Conosco, e a resposta fornecida se restringiria ao binômio “atende-não atende”.

Com base nos critérios atendidos ou não atendidos, realizam-se os cálculos correspondentes, que levam em consideração os pesos de cada critério, os quais variam conforme sua classificação quanto à exigibilidade (essencial, obrigatório e recomendado), bem como os pesos atribuídos às dimensões e aos grupos de critérios. Esses pesos são definidos com base em: (a) sua relevância para o controle externo e social e (b) o grau de dificuldade para sua disponibilização (Atricon, 2023, p. 15). O resultado obtido, denominado índice, é posteriormente classificado com base nos 'Níveis de Transparência', de acordo com faixas pré-definidas, que são: Diamante: 100% dos critérios essenciais e nível de transparência entre 95% e 100%; Ouro: entre 85% e 94%; Prata: entre 75% e 84%; Elevado: menos de 100% dos critérios essenciais e nível de transparência entre 75% e 100%; Intermediário: nível de transparência entre 50% e 74%; Básico: nível de transparência entre 30% e 49%; Inicial: nível de transparência entre 1% e 29%; e Inexistente: nível de transparência de 0% (Atricon, 2023, p. 19).

O objetivo final é, munido dos índices de transparência de cada entidade avaliada, conceder o “Selo de Qualidade de Transparência Pública”, reconhecendo as unidades gestoras que – após levantamento submetido às regras de controle e garantia de qualidade – tenham alcançado os níveis de transparência Diamante, Ouro e Prata” (Atricon, 2023, p. 19). No caso desta pesquisa, com base nos dados secundários disponibilizados, o intuito será analisar os índices de transparência atribuídos a cada um dos MPs estaduais para determinar se existem diferenças entre as respostas fornecidas. Em não havendo, teríamos encontrado indícios para

concluir que não se sustenta a fragilidade conceitual de Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021). Por outro lado, caso sejam verificadas diferenças significativas, os indícios corroborarão a existência de múltiplos Ministérios Públicos, e não uma instituição única ao nos referirmos ao *Parquet*.



Figura 3. Selos de qualidade em transparência fornecidos no ciclo 2023, que são os mesmos dos utilizados no ciclo 2024.

Fonte: Atricon, 2023.

3.2.2. Dos dados encontrados: os muitos Ministérios Públicos

Nesta seção que tem por objetivo a exposição e a análise dos dados, reitera-se que o banco elaborado para este trabalho utiliza os índices percentuais extraídos do Radar da Transparência, e que preveem variações que vão de zero a cem por cento. Além disso, podemos classificar esses dados, quanto à natureza, como variáveis quantitativas contínuas, já que cada número representa um índice de transparência relativo a um Estado em um determinado ano. Dessa forma, cada índice está vinculado a um Estado específico da federação e a um ano determinado, adicionando dimensão temporal e geográfica à análise. Os dados coletados abrangem os ciclos de 2022 a 2024, únicos disponibilizados pelo RDT, e focam especificamente nos vinte e seis MPEs, que são o interesse desta pesquisa.

Antes da apresentação dos resultados, é necessário destacar algumas limitações metodológicas encontradas. Em primeiro lugar, o tamanho reduzido e a especificidade da amostra representam um entrave à generalização dos achados para outros contextos ou períodos, já que os dados se restringem aos índices de transparência dos MPEs brasileiros em três anos consecutivos. Ainda, a presença de valores zero em alguns estados, como Alagoas, Minas Gerais e Roraima, sugere que a adesão à transparência ativa não ocorreu de maneira uniforme, o que pode influenciar a análise comparativa entre os órgãos. A abordagem adotada permite a identificação de padrões e discrepâncias nos dados, mas não explora as razões subjacentes às variações observadas, o que limita uma compreensão mais profunda dos fatores que influenciam os resultados. Os achados apresentados devem ser interpretados reconhecendo

que fatores externos e institucionais podem ter um papel determinante na transparência ativa dos MPEs, que vão dos aspectos diretamente captados pelos índices analisados.

Essas limitações, no entanto, não têm o condão de comprometer a validade da análise, pois ainda é possível identificar diferenças relevantes nos dados fornecidos pelos 26 MPEs que são suficientes a testar a hipótese pretendida. Em outras palavras, os resultados permitem verificar se há um padrão geral seguido por todos os MPEs ou se, ao contrário, os índices indicam variações significativas entre os órgãos, sugerindo múltiplos comportamentos institucionais, de maneira que a presente análise é capaz de cumprir o objetivo proposto nesta dissertação. A seguir, são apresentados os dados sumarizados:

Estado	Índice de Transparência 2022	Índice de Transparência 2023	Índice de Transparência 2024
Acre	53,91%	98,44%	100,00%
Alagoas	0,00%	0,00%	61,86%
Amapá	99,14%	90,36%	98,53%
Amazonas	85,78%	96,92%	95,56%
Bahia	82,74%	96,93%	97,86%
Ceará	87,39%	98,72%	97,07%
Espírito Santo	87,07%	70,05%	85,94%
Goiás	0,00%	94,55%	100,00%
Maranhão	69,16%	85,12%	87,64%
Mato Grosso	82,76%	83,32%	88,10%
Mato Grosso do Sul	87,93%	82,25%	85,96%
Minas Gerais	86,21%	0,00%	79,45%
Pará	79,31%	96,52%	98,25%
Paraíba	75,00%	74,76%	76,94%
Paraná	92,24%	83,72%	71,38%
Pernambuco	99,57%	97,98%	98,09%
Piauí	76,72%	97,55%	100,00%
Rio de Janeiro	70,69%	84,28%	70,48%
Rio Grande do Norte	0,00%	86,12%	74,24%
Rio Grande do Sul	73,71%	91,46%	0,00%
Rondônia	79,31%	91,17%	93,20%
Roraima	0,00%	86,22%	88,57%
Santa Catarina	100,00%	92,30%	92,78%
São Paulo	86,21%	0,00%	78,94%
Sergipe	69,40%	71,72%	83,53%
Tocantins	83,93%	32,53%	89,93%

Figura 4. Compilação e sumarização dos índices de transparência fornecidos pelos Ministérios Públicos do Estados nos ciclos 2022 a 2024

Fonte: Elaboração própria

Como já mencionado, este trabalho parte do fato de que ainda há poucas pesquisas focadas na atuação do Ministério Público como um todo. Mais especificamente, conforme destacado por Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021), há uma fragilidade conceitual na abordagem dada pelos pesquisadores à instituição, pois muitas análises a tratam como um órgão homogêneo, quando, na realidade, sua estrutura pode ser plural e diversa. Considerando as premissas expostas na subseção 3.1, que estabelecem que todos os 26 Ministérios Públicos Estaduais estão submetidos às mesmas normas constitucionais e infraconstitucionais e, portanto, devem fornecer os dados exigidos pelo Radar da Transparência da Atricon de maneira uniforme, foram compilados os seguintes dados referentes aos três ciclos analisados:

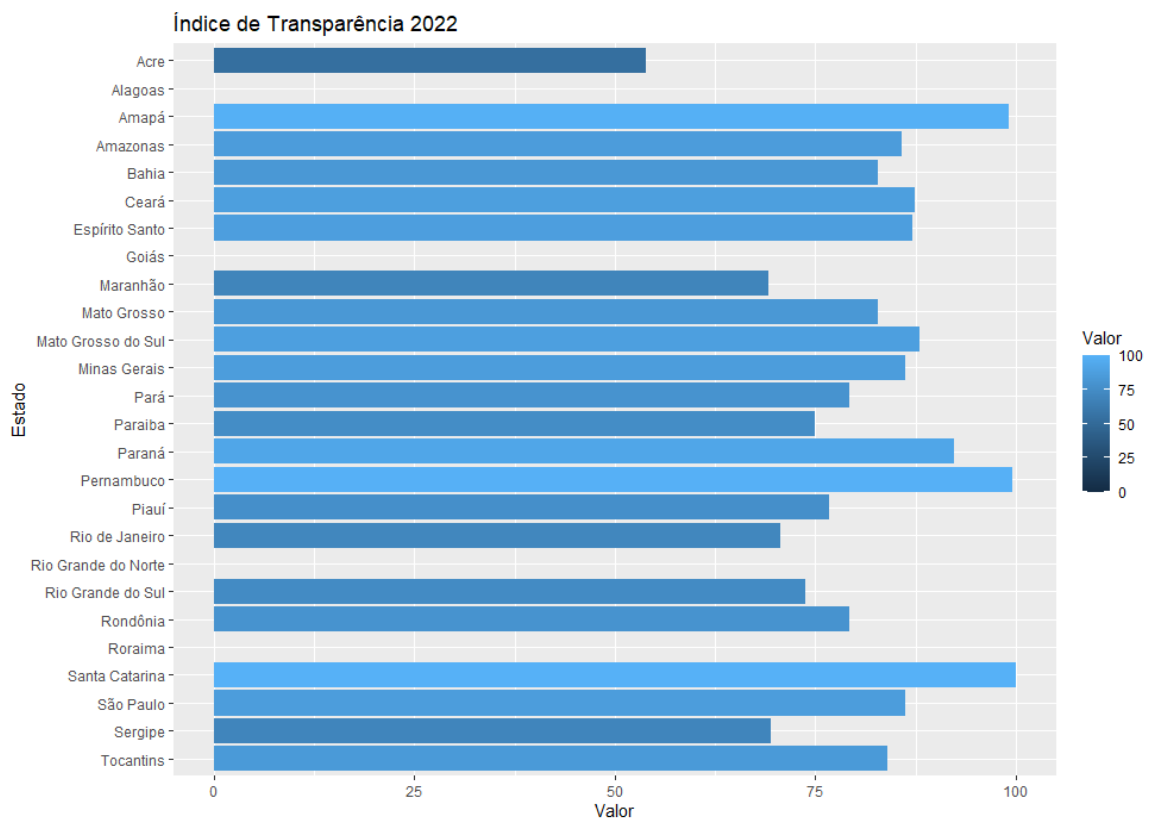


Figura 5. Sistematização dos Índices de Transparência do ciclo de 2022.

Fonte: Elaboração própria

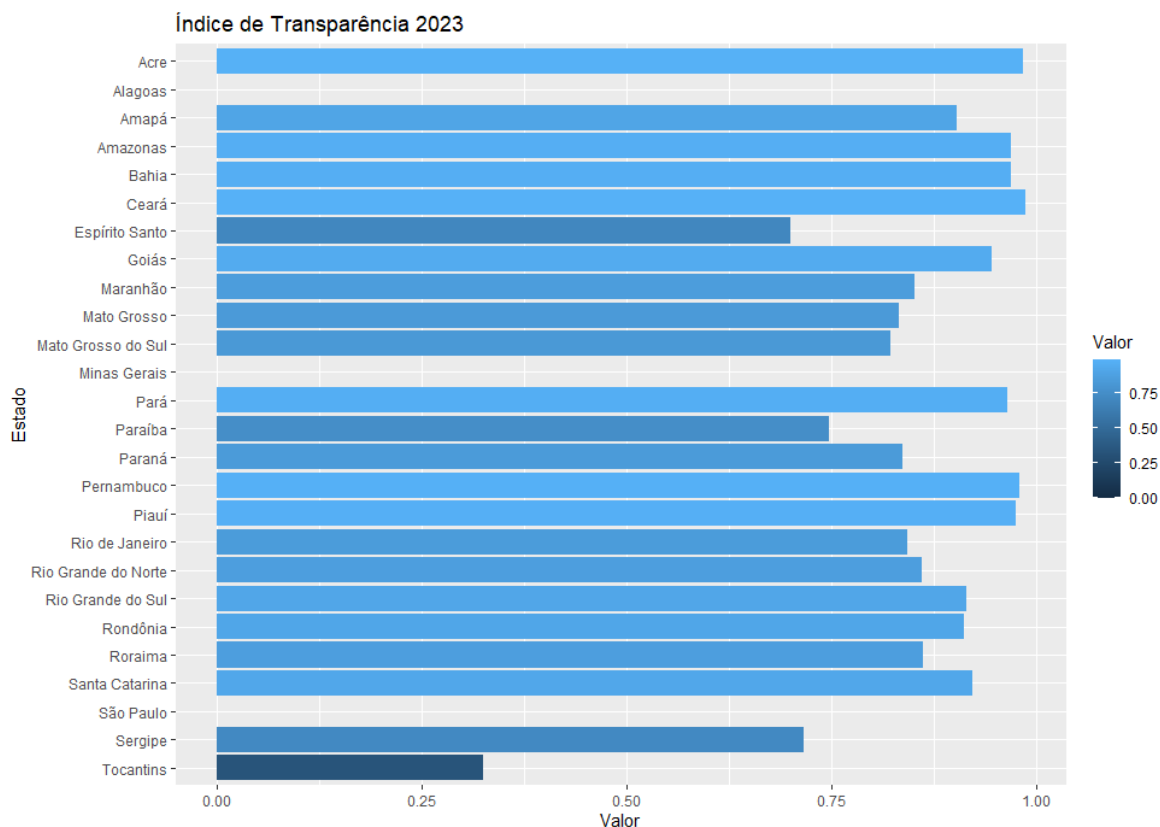


Figura 6. Sistematização dos Índices de Transparência do ciclo de 2023.

Fonte: Elaboração própria

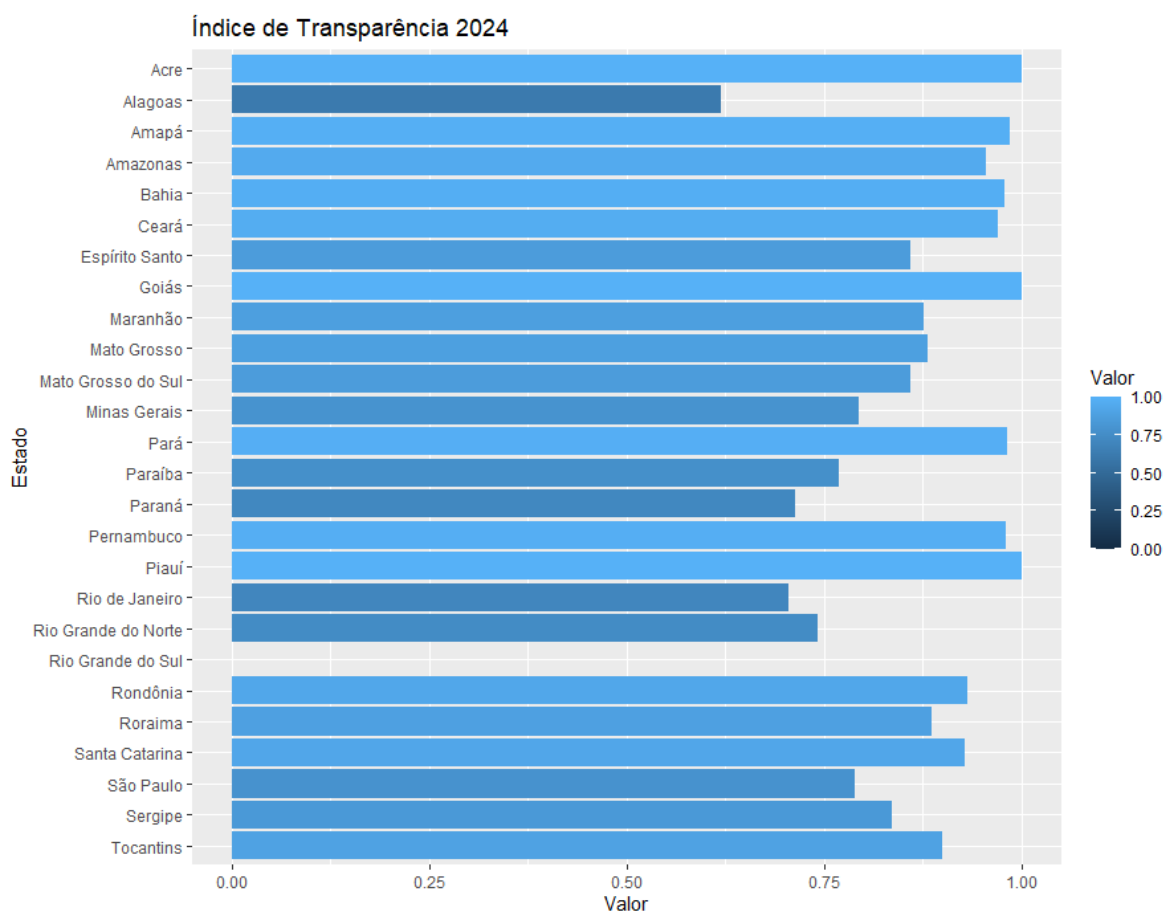


Figura 7. Sistematização dos Índices de Transparência do ciclo de 2024.

Fonte: Elaboração própria

Apesar de ser possível observar um crescimento na adesão dos Ministérios Públicos Estaduais à transparência ativa, os dados analisados indicam que há divergências significativas no comportamento institucional, fornecendo indícios para afastar a tese de que os MPs possam ser tratados como uma entidade homogênea. Vejamos. No ano de 2022, foram obtidas 22 das 26 avaliações esperadas; em 2023, o número aumentou para 23; e, em 2024, 25 Ministérios Públicos enviaram suas informações, o que evidencia um avanço na disponibilização de dados.

Há que se notar, contudo, os padrões de participação que variaram ao longo dos ciclos: os MPEs de Alagoas, Goiás, Rio Grande do Norte e Roraima não forneceram dados no ano de 2022, razão pela qual seus índices constam como zero. Da mesma forma, no ano de 2023 os MPEs de Alagoas, Minas Gerais e São Paulo não se manifestaram, mostrando a reiteração do não fornecimento das informações pelo MP alagoano. No ciclo de 2024, por fim, somente o MP do Rio Grande do Sul não forneceu informações, o que reafirma o crescimento da adesão dos MPEs com relação à transparência ativa. Essas oscilações reforçam a tendência de maior adesão à transparência ativa, mas também demonstram que há diferenças no comprometimento ao longo dos anos, robustecendo indícios no sentido de que o comportamento institucional não pode ser tratado de forma uniforme.

Ao analisar o quadro geral, entre os aspectos mais interessantes destaca-se a evolução positiva dos *Parquets* do Acre, Goiás e Piauí, que atingiram o índice máximo em 2024, após apresentarem desempenhos inferiores nos anos anteriores. Em especial, chama atenção a trajetória ascendente do MP de Goiás, que, após registrar índice zero em 2022, alcançou o valor máximo em 2024, evidenciando um avanço significativo em sua política de transparência. Da mesma forma, o MP do Acre apresentou uma evolução notável, saltando de 53,91% em 2022 para 100,00% em 2024, o que sugere a adoção de medidas concretas para aprimorar a transparência ativa.

O MP do Piauí também demonstrou melhorias no fornecimento de informações, atingindo altos índices em comparação com os demais Ministérios Públicos estaduais. Esses três órgãos estaduais foram os únicos a alcançar a pontuação máxima nos ciclos avaliados, mas o padrão, contudo, não se repetiu para todos os Estados. Os MPs de Alagoas e do Rio Grande do Sul³², registraram os menores índices de transparência em 2024, contrastando com a tendência de crescimento observada em outras unidades federativas.

³² Apesar não existirem informações no sítio eletrônico da Atricon sobre o que motivou o não fornecimento dos dados pelos órgãos que constam com índices de zero, é importante consignar que, no caso do Rio Grande do Sul,

Ao calcular a média histórica dos índices de transparência obtidos por cada Ministério Público Estadual ao longo dos três ciclos analisados, observa-se que os maiores valores foram registrados pelos MPs de Pernambuco, Amapá, Santa Catarina, Ceará e Amazonas. A capacidade de disponibilização de informações e o nível de qualidade dos dados fornecidos podem sugerir um fator adicional a ser explorado em pesquisas futuras: a relação entre transparência e dotação orçamentária dos órgãos ministeriais. Considerando que os limites para o orçamento dos MPs estaduais estão diretamente vinculados à arrecadação de cada Estado e que essa destinação de recursos é aprovada pelo Poder Legislativo com base nas diretrizes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), seria plausível presumir que Estados com maior arrecadação tendam a destinar mais recursos aos seus Ministérios Públicos. Como consequência, isso poderia refletir em uma maior capacidade de fornecimento de informações com mais amplitude e qualidade, alinhada às diretrizes do Radar da Transparência da Atricon.

Ao analisar os valores arrecadados por cada ente da federação na última década, contabilizados de 2013 a 2023³³, os dados disponibilizados no Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais, emitido pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), do Ministério da Fazenda, relevam que as maiores médias de arrecadação pertencem aos Estados de São Paulo (195,86 bilhões), seguido por Minas Gerais (66,80 bilhões), Rio de Janeiro (50,23 bilhões), Rio Grande do Sul (42,57 bilhões) e Paraná (42,15 bilhões). Em contrapartida, nenhum dos MPs que consta na lista com os maiores índices de transparência corresponde diretamente ao nível de arrecadação estadual.

Essa constatação sugere que a capacidade financeira do Estado não está diretamente correlacionada ao nível de transparência ativa do órgão ministerial, levantando novas hipóteses sobre a relação entre arrecadação e acesso à informação. Ainda que essa relação tenha sido brevemente explorada, a análise aqui apresentada se restringe ao registro dessa observação, sem avançar em investigações adicionais, uma vez que foge ao escopo principal do estudo.

o Estado passou por enchentes históricas no período de 27 de abril a 2 de maio do ano de 2024. Como registrado pela mídia, o governo gaúcho classificou a situação como a “maior catástrofe climática do Rio Grande do Sul” e dados da o Instituto de Pesquisas Hidráulicas (IPH), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mostram que as chuvas de maio levaram mais de 14 trilhões de litros de água para o lago Guaíba, volume que equivale a quase metade do reservatório da Usina Hidrelétrica de Itaipu. A precipitação excessiva afetou mais de 60% do território estadual. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Enchentes_no_Rio_Grande_do_Sul_em_2024#cite_note-2. Acesso em: 04.01.2025.

³³ Os valores mês a mês do ano de 2024 ainda estavam incompletos ao tempo da compilação dos dados desta dissertação. Por essa razão, optando por continuar com o lastro de uma década, utilizaram-se os dados de 2023, já completos, até 2013. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 04.01.2025.

De modo geral, é relevante destacar que a existência de diferenças nos dados obtidos não constitui, por si só, uma comprovação definitiva de discrepâncias no comportamento das instituições ministeriais. No entanto, a variação observada nos índices de transparência, tanto dentro de um mesmo ciclo quanto ao longo dos anos, pode ser um indicativo de que há diferenças entre os Ministérios Públicos Estaduais no modo como disponibilizam informações. Esses achados não permitem afirmar de maneira conclusiva que há um padrão comportamental distinto entre os MPs, mas sugerem elementos que podem contribuir para o aprofundamento dessa hipótese. À luz desses dados, torna-se possível questionar se a percepção da Ciência Política, que frequentemente retrata o Ministério Público como uma instituição homogênea, captura integralmente as nuances da prática observada na transparência ativa dessas instituições, fornecendo subsídios que endossam a fragilidade conceitual identificada por Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021).

Reforçando, mais uma vez, a presença de disparidades nos resultados observados, verifica-se que há, dentre as instituições citadas, aquelas que registraram índices nulos, o que pode sinalizar possíveis dificuldades na coleta de dados ou a ausência de iniciativas mais estruturadas voltadas à transparência ativa. Essas interpretações, ainda assim, devem ser analisadas com cautela, uma vez que, como mencionado no caso do Rio Grande do Sul em 2024, fatores metodológicos ou operacionais podem ter influenciado esses valores. Por outro lado, os MPs de Pernambuco, Bahia e Ceará apresentaram índices elevados e relativamente estáveis ao longo dos anos analisados, culminando em 98,09%, 97,86% e 97,07% em 2024, respectivamente. A consistência no desempenho alcançado pode ser um indício de que essas unidades ministeriais têm adotado práticas voltadas ao fortalecimento da transparência ativa, em prol da promoção do direito do cidadão à informação. No entanto, embora os dados apontem para essa possibilidade, não é possível afirmar conclusivamente que esse achado decorra exclusivamente de ações institucionais específicas, o que abre espaço para investigações futuras sobre os fatores que podem estar contribuindo para esses resultados.

A adesão ao fornecimento de dados tem se mostrado gradualmente crescente, conforme demonstram os resultados obtidos pelos MPE do Amazonas, Rondônia e Maranhão. Apesar de já terem demonstrado progresso, ainda há oportunidades de aprimoramento para que essas unidades alcancem o índice máximo de transparência. No caso do MP do Amazonas, por exemplo, verificou-se um incremento de 85,78% em 2022 para 95,56% em 2024, o que pode indicar um comprometimento com o fornecimento de dados à Atricon e, consequentemente, com a transparência pública. Esse progresso, contudo, não necessariamente significa que todos

os aspectos da transparência tenham sido plenamente desenvolvidos. Caso similar é visto com relação ao MP de Rondônia, que apresentou significativo crescimento, passando de 79,31% em 2022 para 93,20% em 2024, reforçando sua posição como um Estado com desempenho sólido e crescente. Ainda assim, da mesma forma como os demais que não atingiram o índice máximo, ainda possuem um caminho para aprimorar no sentido da transparência.

Em contraponto, os índices obtidos por alguns MPEs indicam a existência de desafios na promoção da transparência pública, sugerindo que há variações no nível de adesão às práticas de transparência ativa. O MP de Alagoas, por exemplo, iniciou a série histórica com índices nulos em 2022 e 2023 e, apesar de ter avançado para 61,86% em 2024, ainda permanece abaixo da média dos demais *Parquets*. De forma semelhante, o MP do Tocantins apresentou um comportamento inconsistente, com oscilações e índices relativamente baixos ao longo dos anos. No encerramento do ciclo de 2024, o órgão registrou 78,94%, sem avanços expressivos em relação a períodos anteriores.

Considerando o contexto geral, a análise dos índices de transparência compilados pela Atricon sugere uma tendência de adesão crescente e de melhoria na transparência ativa por grande parte dos Ministérios Públicos estaduais, que, em sua maioria, têm contribuído para o fornecimento de dados. Embora o envio dessas informações à Atricon não seja compulsório, já foi discutido que a obrigatoriedade recai sobre a disponibilização pública dos dados coletados pela entidade. Por essa razão, ao comparar apenas os MPs que efetivamente forneceram suas informações, não se esperaria, a princípio, diferenças significativas nos índices de transparência.

Frisa-se, no entanto, que embora a existência de variações nos dados não possa, por si só, ser interpretada como uma diferença no comportamento institucional, a presença de órgãos que não enviaram suas informações e ainda, entre aqueles que o fizeram, as discrepâncias relevantes nos índices de transparência obtidos não podem ser desconsideradas. Diante disso, não se pode afirmar que os Ministérios Públicos atuam de maneira uniforme ou mesmo semelhante em relação à transparência ativa, o que soma indícios para a existência da fragilidade conceitual sinalizada por Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021).

No mais, a presença de MPs com índices máximos em 2024 sugere um avanço significativo na promoção da transparência pública e na maior adesão à coleta das informações que é feita pela Atricon. Independentemente das motivações que possam ter influenciado os incrementos ou decréscimos nos índices, a variação significativa observada ao longo dos três

ciclos analisados constitui um elemento relevante para a discussão da questão central desta pesquisa. De maneira geral, a análise dos dados fornecidos pelos MPs às Cortes de Contas sugere a existência de uma preocupação institucional com a transparência, o que pode contribuir para o aprimoramento da atividade fiscalizatória e, na ponta, a promoção da própria *accountability*, como discutido ao longo do trabalho.

Atendendo, portanto, à proposição inicial de fornecer dados empíricos para avaliar a fragilidade conceitual desenvolvida por Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021), os resultados obtidos sugerem elementos que podem contribuir para a sustentação da premissa dos autores. Como as respostas obtidas no âmbito da transparência ativa não apresentaram percentuais uniformes entre os diferentes Ministérios Públicos estaduais, os dados desta pesquisa foram capazes de fornecer indícios de que o modelo homogêneo frequentemente atribuído à instituição pode não capturar integralmente sua complexidade.

Nesta análise, foi ainda ponderado que pequenas variações entre os índices poderiam ser desconsideradas, o que levaria a uma interpretação de convergência comportamental da instituição. No entanto, os dados empíricos analisados indicam variações relevantes, o que sugere que a visão uniforme frequentemente aplicada ao Ministério Público pode ser revisitada à luz das discrepâncias observadas. Em outras palavras, as diferenças encontradas entre os percentuais de transparência ativa apontam para a necessidade de um olhar mais plural sobre a instituição, indicando que a abordagem da Ciência Política, ao tratá-la como um órgão homogêneo, pode não refletir integralmente a diversidade de práticas e comportamentos existentes entre os diferentes MPs, e que vem tratando com uniformidade uma instituição que são, na verdade, muitas, e não uma só.

Considerações Finais

O objetivo desta dissertação foi investigar uma fragilidade conceitual identificada por Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021) nos estudos de Ciência Política sobre o Ministério Público, fornecendo dados empíricos que pudessem contribuir para avaliar a tese levantada pelos autores. A hipótese testada nesta pesquisa seguiu a conclusão dos referidos autores, que argumentam que os estudos sobre o funcionamento do Ministério Público ainda são limitados em comparação com as pesquisas dedicadas aos Poderes Legislativo e Executivo. Além disso, apontam que a instituição é frequentemente tratada de maneira homogênea, sendo referida genericamente como "O Ministério Público", o que indicaria uma percepção unificada do órgão por parte da literatura acadêmica. Essa caracterização, que confere homogeneidade ao termo, sugere que a Ciência Política pode não captar integralmente as particularidades e as variações institucionais existentes entre os diferentes MPs estaduais.

Para verificar se havia diferenças no comportamento do Ministério Público que permitissem sustentar sua unicidade ou pluralidade, foi necessário estabelecer parâmetros comuns que fossem obrigatoriamente seguidos por todas as unidades da instituição, permitindo realizar comparações entre suas diferentes formas de atuação. No escopo desta análise, o Ministério Público foi considerado em sua totalidade, abrangendo tanto o Ministério Público da União, desdobrado nos Ministérios Públicos Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios, quanto os 26 Ministérios Públicos Estaduais espalhados pelo Brasil. Além das diferenças geográficas evidentes, era necessário considerar que cada uma dessas unidades possui diretrizes próprias de funcionamento e gestão, bem como orçamentos distintos. Essas particularidades poderiam, por si só, ser elementos que diferenciariam a forma com que cada órgão se porta, o que potencialmente dificultaria a realização de comparações diretas entre elas.

Para poder, portanto, comparar todos os MPs seguindo aspectos equânimes, o caminho escolhido foi o da análise dos dados coletados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e consolidados no Radar da Transparência Pública (RDT). Essa escolha se justificou pelo fato de que as informações colhidas pela Atricon dizem respeito à transparência ativa – isto é, àquelas fornecidas espontaneamente pelos órgãos – e são de fornecimento obrigatório por todos os entes da federação, aqui incluídos os MPs estaduais. Dessa forma, eventuais diferenças nos graus de transparência entre os Ministérios Públicos não poderiam ser atribuídas a subterfúgios legislativos. Como todos os órgãos estão submetidos às

mesmas normas e exigências legais, as discrepâncias comportamentais observadas não decorreriam da aplicação de legislações distintas, mas sim de posturas institucionais próprias adotadas por cada MP em relação à promoção da transparência ativa.

Após a definição das bases empíricas que proporcionariam a análise da fragilidade conceitual apontada por Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021), o capítulo inicial desta dissertação dedicou-se a apresentar ao leitor o objeto central do estudo: o Ministério Público. Reconhecendo que os clássicos instrumentos de freios e contrapesos montesquianos já não seriam suficientes para controlar mutuamente os poderes diante da complexidade que os arranjos institucionais contemporâneos vinham tomando, a Constituição de 1988 ampliou e fortaleceu o papel de instituições que, originalmente, foram concebidas apenas como meros órgãos fiscalizadores de condutas. Esse foi o caso do Ministério Público e dos Tribunais de Contas (Arantes et al., 2010, p. 119), que passaram a desempenhar um papel mais abrangente na estrutura democrática, com o objetivo de fortalecer a harmonia entre os poderes.

Com o objetivo de demonstrar a grandeza do percurso constitucional do Ministério Público, o Capítulo 1 dedicou sua primeira seção à trajetória do *Parquet* ao longo das Constituições brasileiras. O relato inicia-se na de 1824, em que a figura ministerial nem sequer era citada, e percorre sua evolução até alcançar seu apogeu em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã. Essa evolução foi seguida pela apresentação, em seção subsequente, do funcionamento atual da instituição, momento em que foram exploradas a sua composição, garantias institucionais, garantias dos membros e atribuições conferidas pelo Constituinte ao Ministério Público de maneira geral. A análise permitiu concluir que o órgão consolidou um leque extenso de atribuições, de forma que se pode dizer que poucos temas ligados à sociedade brasileira escapam à possibilidade de serem tratados judicialmente pela instituição (Kerche, 2009, p. 49).

Dentro desse contexto de atribuições, o Capítulo 1 também buscou responder se existe um mecanismo de contrabalanço em relação aos poderes concedidos ao *Parquet*. O exame revelou que, embora a Constituição tenha assegurado ao Ministério Público uma vasta gama de garantias e esferas de atuação, não foram estabelecidos mecanismos de controle capazes de submeter sua atividade-fim o mesmo nível de fiscalização que ele próprio recebeu autorização constitucional para exercer sobre outras instituições. Assim, dentro do que se chamou de rede de *accountability*, apresentou-se a conclusão de que ao Ministério Público foram concedidas

altas doses de discricionariedade, sem que essa mudança viesse acompanhada de instrumentos de *accountability* proporcionalmente correspondentes.

Encerrando a última seção do primeiro capítulo, o questionamento apresentado dizia respeito à existência de um *principal* correspondente ao *agent* Ministério Público. A análise demonstrou que, embora existam mecanismos de controle sobre a atuação ministerial, como como o controle financeiro realizado pelos Tribunais de Contas, à atuação do Poder Judiciário como instância final e o controle orçamentário feito pelo Poder Legislativo, que possui capacidade de impactar significativamente o exercício das atividades-fim do órgão, há poucos Poderes externos dotados de instrumentos para exercer fiscalização de maneira efetiva. Ainda que iniciativas como a Emenda Constitucional n.º 45/2004, que criou o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), tenham se empenhado em ampliar a transparência e fortalecer mecanismos de controle, sua composição majoritariamente formada por membros do próprio Ministério Público levanta questionamentos sobre sua efetividade enquanto instância de *accountability* externa. Esse aspecto contribui para o enfraquecimento da ideia de que há um *principal* que exerça controle efetivo sobre a atividade ministerial.

Considerando a relevância da promoção da *accountability* e os contornos que essa palavrinha da moda adquiriu com a promulgação da Constituição de 1988, o Capítulo 2 dedicou-se a examinar e detalhar seu significado. Demonstrou-se que o termo gera diversas controvérsias, a ponto de sua própria tradução para o português ser questionada. Embora tenha origem na língua inglesa, alguns dicionários nem sequer registram sua existência, muito menos fornecem um conceito preciso para sua compreensão. Pontou-se que, ainda que o surgimento da palavra remonte ao ano de 1794 (Pinho e Sacramento, 2009, p. 1347), sua aplicabilidade tornou-se mais presente na realidade brasileira com a transição democrática e a promulgação da Constituição de 1988. Isso porque a *accountability* é um termo que está diretamente relacionado à ideia de controle, o que contrasta com a lógica autoritária do regime anterior. Em democracias, presume-se que as condutas dos agentes públicos e os resultados de suas ações devem estar sujeitos a mecanismos de controle, reforçando o papel central da *accountability* no Estado Democrático de Direito.

No mais, em uma abordagem não exaustiva, ainda nesta seção foram exploradas diferentes vertentes da *accountability*, analisadas por alguns dos principais autores sobre o tema. Aqui, acompanhou-se a conclusão de Pinho e Sacramento de que aqueles que assumem uma tradução direta do termo sem maiores questionamentos ou optam por não enfrentar a

questão da pluralidade da conceituação e da aplicação da *accountability*, ou simplesmente possuem muita segurança com a tradução adotada (2009, p. 1347). Observou-se, ainda, que a *accountability* não apenas apresenta diferentes conceituações, mas também assume vertentes de aplicação distintas, a depender do modelo de Administração Pública no qual se insere. Conforme demonstrado por Denhardt & Denhardt (2000), sua aplicabilidade pode variar significativamente de acordo com os princípios e diretrizes que orientam a gestão pública em cada contexto institucional.

Superadas, ainda que de forma não exaustiva, as distintas facetas da *accountability*, concluiu-se que, embora existam variações conceituais, o termo pode ser compreendido como a expressão de uma preocupação contínua com checagens e supervisão, com vigilância e restrições institucionais ao exercício do poder (Schedler, 1999, p. 13). Aprofundando essa perspectiva, observou-se que decorre do exercício da *accountability* os conceitos de *principal* e de *agent*, se traduzindo em uma interação de “tomada de contas” em que há uma especificação de “quem é, ou supostamente seria, capaz de ser chamado à responsabilização por quem” (Gailmard, 2012, p. 3, tradução nossa). Essa definição remete diretamente ao questionamento final do Capítulo 1, que indaga se haveria um *principal* responsável pela supervisão da atuação do Ministério Público.

Considerando as agências atuantes na rede de *accountability* e a origem dos dados escolhidos para testar empiricamente a fragilidade conceitual que norteia este trabalho, a segunda seção do Capítulo 2 dedicou-se à análise do papel do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas na promoção da *accountability*. Nesta seção, foram exploradas a função constitucional atribuída às Cortes de Contas, consolidada no mesmo período em que o Ministério Público atingiu seu apogeu de atribuições, e a forma como essa crescente atuação no âmbito da fiscalização, declarado inclusive como um dos direitos do homem e do cidadão na Declaração de 1789, passou a “incomodar” os detentores de mandatos (Arantes et al., 2010, p. 147). Em grande medida, demonstrou-se que esse desconforto está ligado à atuação desses Tribunais na fiscalização das prestações de contas, as quais, eventualmente, possibilitam a responsabilização daqueles que gerenciem bens e valores públicos da Administração Pública, sancionando os agentes que promovem condutas danosas ao erário.

No exercício desse papel fiscalizador, abordou-se como os Tribunais de Contas contribuem também no quesito da transparência. Seguindo o que foi apontado por Arantes *et al.*, concluiu-se que o exercício do controle a cargo das Cortes de Contas é fortemente norteadado

pelos princípios da transparência e da visibilidade dos atos do poder público, destacando-se que, embora a transparência não seja a única condição para uma fiscalização efetiva, ela é indispensável para o controle dos governantes (2010, p. 117). Encerrando a discussão sobre a transparência, o Capítulo 2 abre espaço para a análise dos motivos que justificaram a escolha dos dados utilizados nesta pesquisa. Esses dados, coletados por uma associação resultante do diálogo entre os Tribunais de Contas brasileiros, aproximam a dissertação de sua conclusão quanto à existência, ou não, da fragilidade conceitual que se pretendeu testar empiricamente.

No terceiro e último capítulo, após a construção do arcabouço teórico cronológico, justificou-se a escolha dos dados da Atricon nos ciclos disponíveis como mecanismo que padroniza a atuação dos Ministérios Públicos Estaduais, permitindo a comparação entre as informações compiladas no Radar da Transparência. Essa abordagem assegura que os MPEs sejam analisados a partir de um mesmo referencial, viabilizando a identificação de eventuais discrepâncias. A metodologia adotada para colocar em perspectiva as respostas fornecidas pelos 26 MPEs no âmbito da transparência ativa foi delineada na primeira seção deste capítulo. Nessa etapa, foram detalhados os parâmetros utilizados para garantir que todos os MPEs partissem de uma mesma base comparativa. Dessa forma, como previamente mencionado, eventuais divergências nas respostas observadas entre eles não poderiam ser atribuídas à aplicação de legislações distintas, mas sim a diferenças na própria atuação institucional de cada órgão.

Antes da apresentação gráfica dos dados, foram ponderadas as limitações metodológicas da análise, entre as quais se destacam o caráter reduzido e específico da amostra, que abrangeu apenas três anos de índices de transparência dos MPEs, e a presença de *outliers* na amostra. A análise dos dados, que encerra esta dissertação, demonstrou graficamente a existência de discrepâncias nos índices alcançados pelos MPEs, sendo os elementos encontrados suficientes para indicar divergências no posicionamento da instituição. Com isso, os dados encontrados sugerem que o comportamento ministerial não pode ser tratado de forma homogênea, e que se pode estar conferindo um tratamento uníssono a uma instituição que é, em verdade, plural. Nesse contexto, foram destacados os Ministérios Públicos com os mais altos índices de transparência, bem como registrados aqueles que não forneceram qualquer tipo de resposta, evidenciando variações na adesão à transparência ativa.

Sugeriu-se, ainda, como possibilidade para pesquisas futuras, a hipótese de que Estados com maior arrecadação, e conseqüentemente com maiores repasses aos seus respectivos MPEs, apresentariam maior capacidade de fornecimento de informações, conforme as diretrizes do

relatório da Atricon, o que levaria esses Estados a atingirem índices mais altos de transparência. Ao colocar em perspectiva, contudo, os índices estatais obtidos e os valores arrecadados por cada ente da federação na última década, segundo o Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais, constatou-se que não há uma relação proporcional entre arrecadação estadual e os índices de transparência dos MPEs, o que abre espaço para investigações futuras sobre os fatores que podem estar contribuindo para esses resultados.

Consignou-se que a mera existência de diferenças nos dados obtidos não seria, por si só, suficiente para concluir pela discrepância no comportamento dos *Parquets*. No entanto, a ausência de respostas em alguns casos e a elevada variação nos índices de transparência, tanto dentro de um mesmo ano quanto ao longo do tempo, indicam desconformidades significativas na atuação da instituição que não podem ser desconsideradas. Esse achado fornece indícios que contrastam com a abordagem predominante na Ciência Política, que tradicionalmente retrata a instituição como um órgão homogêneo.

Os dados empíricos analisados e aqui apresentados reforçam a fragilidade conceitual apontada por Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021), fornecendo evidências que sugerem que a perspectiva uniforme tradicionalmente atribuída ao Ministério Público não se sustenta plenamente. A variação nos índices de transparência entre os Ministérios Públicos Estaduais, associada à ausência de respostas por parte de algumas unidades, reforça a ideia de que não há um padrão único e homogêneo de atuação institucional, mas sim um conjunto de órgãos que operam com diferentes níveis de comprometimento e adesão à transparência ativa.

Por fim, a análise realizada demonstra que, longe de se tratar de uma instituição una, o Ministério Público se apresenta como um conjunto de instituições que, embora compartilhem diretrizes normativas comuns, adotam posturas institucionais diversas. Dessa forma, este estudo se encerra fornecendo subsídios que corroboram, dentro das limitações desta pesquisa, a fragilidade conceitual apontada por Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021). Os achados sugerem que o Ministério Público brasileiro não pode ser tratado como uma única instituição uniforme, mas sim que apresentam dinâmicas próprias, fortalecendo a ideia de que, ao menos sob a ótica desta pesquisa, estamos a lidar com vários, e não apenas com um Ministério Público.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz; VIEGAS, Rafael Rodrigue; RODRIGUES, Rayane Vieira. **A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos**. In: XLV Encontro da ANPAD, 2021, São Paulo. XLV Encontro da ANPAD, 2021.
- AGRESTI, Alan. *Statistical methods for the social sciences*. Fifth edition. Boston: Pearson, 2018.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. Tese defendida no programa de pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo: jul, 2000.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré; Editora da PUC-SP, 2002.
- ASPER Y VALDÉS, Daisy de; CAIDEN, Gerald. **A instituição do ombudsman: aspectos da maturidade**. Brasília, v. 37, n. 145, p. 201-212, jan./mar. 2000.
- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- ATRICON. **Programa Nacional de Transparência Pública, 2024**. Brasília: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2024. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>.
- ATRICON. **Relatório do Levantamento dos Portais do PNPT, Ciclo 2023**. Brasília: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2023. Disponível em: <https://radardatransparencia.Atricon.org.br/pdf/relatorio-nacional-2023.pdf>.
- ATRICON. **Relatório do Levantamento dos Portais do PNPT, Ciclo 2022**. Brasília: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2022. Disponível em: https://radardatransparencia.Atricon.org.br/pdf/relatorio_nacional_versao_final_30_jun23.pdf.
- BARBOSA, Rui. **Relatório do ministro da Fazenda Rui Barbosa, em janeiro de 1891**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/222318>. Acesso em: 27/11/2024.
- BATISTA, Cristiane. **Instituições Políticas Brasileiras**. In: BATISTA, Cristiane e MUÑOZ, Enara Echart. (Organizadores). *Teoria e Prática da Política*. Curitiba: Appris, 2017.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas. **Public Accountability**. In: *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: University of Oxford, 2014.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 12 fev. 1993.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 848, de 11 de outubro de 1890.** Organização da Justiça Federal, criação do Supremo Tribunal Federal e, em cada estado da Federação, uma Seção Judicial e um Juiz de Seção e estabeleceu a dupla jurisdição como base da organização judiciária da União. Sala das sessões do Governo Provisório: Diário Oficial da União, 11 out. 1890. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Decreto-Lei%20848%2011.10.1890.pdf>. Acesso em: 07.08.2024.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Lei de Acesso a Informação. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 18 nov. 2011.

BRASIL. **Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 11 set. 1990.

BRASIL. **Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 5 out. 1988.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, 1995.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público Federal e a administração da Justiça no Brasil.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

CERQUEIRA, Marina Ozorio. **A Ascensão do Ministério Público Brasileiro: Repensando a Tripartição Clássica de Poderes de Montesquieu.** ZIZ - Revista Discente De Ciência Política, 3(1), e004, 2024. <https://doi.org/10.22409/ziz.v3i1.61240>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório Anual de Atividades do Conselho Nacional do Ministério Público e sobre a situação do Ministério Público no país.** Ciclo 2023. Brasília: 2023. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CEC/relatorios/RELATORIO_ANUAL_DE_ATIVIDADES_CNMP_2023.pdf. Acesso em: 13/08/2024.

CUCCINIELLO, Maria, PORUMBESCU, Gregory A., & GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. **25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions.** In: *Public Administration Review*, 77(1), 32–44, 2017. <http://www.jstor.org/stable/26648377>

DE MARIO, C. **Avaliação endógena e a legitimidade das políticas públicas: a experiência da Ouvidoria Geral do Município de Campinas (SP).** Desenvolvimento em Debate. Vol. 06, nº 01, 2018.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. França, 1789. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 05/01/2024.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. **The New Public Service: Serving Rather than Steering.** *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 549-559, Nov./Dez. 2000.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

GAILMARD, Sean. *Accountability and a principal-agent theory*. Prepared for *Oxford Handbook of Public Accountability*. Berkeley: University of California, Berkeley, 2012.

GARCIA, Emerson. **A Autonomia Financeira do Ministério Público: entre o seu passado e o seu futuro**. Rio de Janeiro: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 33, set.. 2009.

GRUBER, Judith. *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley: University of California Press, 1987. <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft1g500470/>.

KERCHE, F.; OLIVEIRA, V. E. D.; COUTO, C. G. **Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability?** Revista de Administração Pública, v. 54, n. 5, p. 1334–1360, out. 2020.

KERCHE, Fábio. **Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

_____. **Virtudes e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui?**. In: KERCHE, Fábio; JÚNIOR, João Feres (Coord.) *Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. Rio de Janeiro: Editora Método, 2020a.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal: volume único**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020b.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. São Paulo: Faro Editorial, 2021.

MAURICIO, N.M.M.; RODRIGUES, T.A.N.M; NUNES, S.G.C. **Accountability: uma revisão sistemática da produção do EnANPAD e EnAPG**. Revista Cereus, 2019, Vol. 11, n.º 1, DOI 10.18605/2175-7275/cereus.v11n1p96-116.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27–54, 1997. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da Democracia**. Tradução Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas*. In: ENCONTRO DA ANPAD, 33., 2009, São Paulo. Anais... [s. L.]: Anpad, 2009. p. 1 – 16

SADEK, Maria Tereza. *Cidadania e Ministério Público*. In: SADEK, MT., org. SANCHES FILHO, AO., *et al.* Justiça e cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009.

SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing Accountability*. In: A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner, (Ed.) *Self-Restraining State— Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHMITTER, Philippe C. *Political Accountability in ‘Real-Existing’ Democracies: Meaning and Mechanisms*. Firenze: Istituto Universitario Europeo, 2007.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. *Societal and Horizontal Controls: two cases of a fruitful relationship*. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 310-331.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Constituição Cidadã, símbolo da democracia, comemora 34 anos**. Brasília: 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/constituicao-cidada-simbolo-da-democracia-comemora-34-anos#:~:text=A%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20ficou%20conhecida,eitoral%20e%20as%20condi%C3%A7%C3%B5es%20de>. Acesso em: 07/08/2024.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **Justiça Criminal Negocial e Direito De Defesa: Os Acordos No Processo Penal e Seus Limites Necessários**. Boletim IBCCRIM, 29(344), 7–9, 2023.

VIEGAS, Rafael Rodrigues; LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Do controle externo à simbiose com o sistema de justiça: a ação normativa do CNJ e do CNMP**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 37 nº 110. e3711005, 2022.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil**. Tese defendida no programa de pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Rio de Janeiro: 2016.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **O Judicial Review na Perspectiva da “Geração Fundadora” e a Afirmação da Supremacia Judicial nos Estados Unidos**. Revista de artigos científicos dos alunos da EMERJ (Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro), v. 17, n. 64, p. 126 - 149, jan. - abr. 2014.