

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS**

Evandro Luís Ladeira Batista

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP): CRIAÇÃO E DESAFIOS

Artigo apresentado ao Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel (Trabalho de Conclusão de Curso). Orientadora: Prof. Dra. Christiane Jalles de Paula.

Juiz de Fora
2023

DECLARAÇÃO DE AUTORIA PRÓPRIA E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO

Eu, **EVANDRO LUÍS LADEIRA BATISTA**, acadêmico do Curso de Graduação Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas, da Universidade Federal de Juiz de Fora, regularmente matriculado sob o número 201673083A, declaro que sou autor do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP): CRIAÇÃO E DESAFIOS**, desenvolvido durante o período de 14/08/2023 a 20/12/2023 sob a orientação de CHRISTIANE JALLES DE PAULA, ora entregue à UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF) como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel, e que o mesmo foi por mim elaborado e integralmente redigido, não tendo sido copiado ou extraído, seja parcial ou integralmente, de forma ilícita de nenhuma fonte além daquelas públicas consultadas e corretamente referenciadas ao longo do trabalho ou daquelas cujos dados resultaram de investigações empíricas por mim realizadas para fins de produção deste trabalho.

Assim, firmo a presente declaração, demonstrando minha plena consciência dos seus efeitos civis, penais e administrativos, e assumindo total responsabilidade caso se configure o crime de plágio ou violação aos direitos autorais.

Desta forma, na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Juiz de Fora a publicar, durante tempo indeterminado, o texto integral da obra acima citada, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação do curso de Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas e ou da produção científica brasileira, a partir desta data.

Por ser verdade, firmo a presente.

Juiz de Fora, 08 de Janeiro de 2024.

EVANDRO LUÍS LADEIRA BATISTA

Marcar abaixo, caso se aplique:

Solicito aguardar o período de () 1 ano, ou () 6 meses, a partir da data da entrega deste TCC, antes de publicar este TCC.

OBSERVAÇÃO: esta declaração deve ser preenchida, impressa e **assinada** pelo aluno autor do TCC e inserido após a capa da versão final impressa do TCC a ser entregue na Coordenação do Bacharelado Interdisciplinar de Ciências Humanas.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP): CRIAÇÃO E DESAFIOS

Evandro Luís Ladeira Batista

Resumo: O artigo busca efetivamente entender os mecanismos legais de “freios e contrapesos” referente ao CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público), sobre o Ministério Público e seus representantes, os promotores de justiça, seja no âmbito estadual, sejam no âmbito federal e sobre toda esta instituição pública. Busca analisar o comportamento republicado que o órgão deve ter em um Estado Democrático de Direito. Em uma democracia liberal e pluralista todas as instituições do Estado devem ter controle, todas sem exceção. Esse controle que deve operar nas instituições públicas a favor da sociedade são os conhecidos termos utilizados como “freios e contrapesos”. Assim, as instituições do Estado devem ser responsáveis por suas ações e prestar contas de tudo para a sociedade. Quanto mais aperfeiçoamento e legalidade tiverem as instituições de controle de seus membros de atos ilícitos, desviantes ou atribuições e competências corrompidas, excessivas ou omissivas, mais podemos considerar que o país caminha para o fortalecimento da democracia.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); Controle democrático; Ministério Público.

1 – INTRODUÇÃO

Iniciamos nosso trabalho com um relato pessoal, que demonstra a atuação de parte dos representantes do Ministério Público Estadual do país com relação à parte dos representantes do ministério público (estadual) e infelizmente, até os dias de hoje de muitos promotores de justiça.

Em audiência judicial de instrução e julgamento perante uma das Varas Criminais da Comarca de Juiz de Fora do Estado de Minas Gerais, em tempo pretérito e aqui resguardando a data cronológica exata, a fim de resguardar os “atores”, um dos acusados custodiados pelo Estado, vulgo, “Caramelo”, portador de HIV não importando para este trabalho ou mesmo não importando o crime cometido ou também denominado tipo penal, na qual o acusado respondeu passou a queixar de problemas de saúde perante os servidores da cadeia pública local, onde estaria acautelado.

É sabido de maneira pública e notória, que as cadeias no Brasil são verdadeiros “calabouços medievais”, verdadeiramente o “Inferno” na Terra. (GUINDNI, 2001; GODOI, 2016).

Dessa forma, não seria de estranhar, que quem entra saudável, possa perecer e quem já entra no sistema prisional debilitado pereça ainda mais.

Também sou advogado criminalista e atuante na Comarca de Juiz de Fora e fiquei ciente de tal problema grave na saúde do acusado e encarcerado na época (vulgo Caramelo), e apesar de não estar assistindo-o, mas a outro correu, comentou em audiência com a representante do ministério público, suposta guardiã dos direitos civis e fiscal da lei, que expressou:

“Aqui fora estão todos bem, mas quando presos, ai ficam doentes. A mim não comovem e nem enganam”.

Em pouco tempo depois, novamente chegou informação a este acadêmico, de que o referido acusado havia perecido e morrido, o que por óbvio fora comprovado nos autos, isto é, realizada a devida juntada de Certidão de Óbito do acusado e consequentemente decisão do juízo, sobre a extinção da punibilidade do réu, de acordo com o artigo 107, inciso I do Código Penal.

Na condição e com as prerrogativas de advogado ao deparar nos corredores do Fórum em data incerta, todavia próxima a informação repassada à promotora de justiça estadual sobre a tragédia ocorrida com o encarcerado, com o escopo de avisar-lhe sobre a morte de “caramelo”, a então autoridade respondeu com tom ou sentido pejorativo: “menos um”.

Foi a partir dessa e de outras experiências semelhantes na prática como advogado criminalista, que escolhi estudar o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Sua criação foi uma tentativa de garantir, de um lado, a necessária independência dos órgãos judiciais ou atuantes do sistema judicial brasileiro frente aos demais Poderes e, de outro, a exigência de accountability democrática por parte de seus integrantes que devem prestar contas por atos ou omissões a poderes externos. (Garoupa & Ginsburg, 2008; Garoupa, 2016).

Portanto, este trabalho e a consequente busca pelo conhecimento trata sobre eventual, suposto, remoto ou hipotético controle efetivo, legal e legítimo que o CNMP deve ou deveria exercer ou desempenhar sobre as ações, discricionariedade, funcionalidade e efetiva atuação dos representantes do Ministério Público, isto é, promotores e procuradores de justiça, seja Estadual, seja Federal, tendo em vista, esta valiosa instituição pertencente ao Poder Executivo da República Federativa do Brasil, que atuam como um dos operadores do Direito na esfera Civil ou Penal, fiscal da Lei (representante do *parquet*) dentro do Poder Judiciário. (Constituição Federal de 1988).

Parquet é o mesmo que Ministério Público e de acordo com a Carta Mãe, em seu art. 127, o Ministério Público é:

“instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. (Constituição Federal de 1988).

Moreira, Zuccolotto e Rocha (2023) trazem a tona essa temática, através de uma pesquisa exploratória e descritiva. Os autores abordam o tema do controle social (por eles denominado Accountability social), a fim de expor a desídia que a população sofre dentro das democracias representativas, frente aos órgãos governamentais que faltam com transparência e debates públicos.

Essa relação se estabelece através da satisfação do sentido do termo “accountability”, sendo este “a necessidade de uma pessoa ou instituto que recebe uma atribuição ou poder de prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados podendo ser sancionadas por seus atos”. Sabendo a partir disso que tal denominação originária da língua inglesa (accountability) poderia muito bem ser praticada através da transparência com que tais aparelhos e instituições governamentais deveriam funcionar.

Lamentavelmente e de maneira inaceitável surgem práticas comuns e em tempos atuais como o clientelismo e o patrimonialismo relacionando o advento das mesmas com uma crescente concentração de poder nos aparatos do Estado. A transparência e a possibilidade legal e razoável, de que os promotores de justiça possam responder por suas ações e escolhas no âmbito administrativo, cível e criminalmente, logicamente por excessos cometidos.

Aqui devemos deixar claro, que não se trata somente de imposições ou limites ou fiscalizações de questões meramente formais ou limitação das atribuições legais dos promotores de justiça, suas responsabilidades, competência, autonomia e discricionariedade, mas sim fiscalizar o ilícito, a conduta ilegal, a conduta desviante, o desvio de conduta ou excesso praticado por eles.

Em uma democracia consolidada e suas respectivas instituições públicas, a transparência e a accountability seriam necessários mecanismos mais sólidos que fortaleceriam tais institutos. No caso da pesquisa ora debatida, estes foram direcionados especificamente a uma instituição estatal, o Ministério Público. Este por sua vez é citado no estudo da criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão este criado para regulamentar as atividades da autarquia a nível nacional, além facilitaria a accountability desse aparelho estatal.

Nesse sentido a criação do CNMP, de acordo com os mesmos não prosperou da maneira esperada. Um clima de desconfiança imperou devido à possibilidade de investigações e questionamentos estarem sendo utilizados para a busca de promoções de ordem pessoal para os agentes públicos envolvidos, denotando a entidade uma imagem negativa.

Contudo, os promotores de justiça entendem ou ocupam suas atribuições com maior ênfase como o titular e detentor da ação penal por todo país. Utiliza-se aqui como exemplo da crescente aplicação do Direito Penal do Inimigo ou aplicação do Direito Penal Máximo estudo de caso dos “black blocs”, movimento surgido nas manifestações populares de junho de 2013, aos quais se propõe no Projeto de Lei nº 236/12, o anteprojeto do novo Código Penal, a tipificação como crime de terrorismo. Verifica-se em nossa sociedade, pois, em concreto a adoção do direito penal máximo como forma de combate aos crescentes índices de violência.

Diante de tal cenário, estabelecer-se-á a política criminal do garantismo penal como forma adequada de preservação dos direitos fundamentais, em harmonia com o contexto hodierno de Constitucionalização do Direito Penal. Nesta seara, daremos maior destaque para a atuação dos promotores de justiça ou procuradores na ciência penal, dando maior ênfase desta área do Direito, por se tratar de Direito Público Indisponível e socialmente é a parte do direito mais aplicada diretamente aos mais pobres.

“Esse posicionamento de um direito penal mais robusto e absoluto tem origem nos Estados Unidos nas décadas de 1970 e 1980. Em um momento político de neoconservadorismo e estagnação econômica, surgiu o movimento da lei e ordem (*“Law and Ordermovement”*), no qual o endurecimento da política criminal seria a solução para os altos níveis de criminalidade (SHECAIRA, 2013, p. 286). Na década de 1990, na cidade de Nova York o movimento da lei e ordem atinge seu pico com a adoção da política de “tolerância zero” pelo então prefeito Rudolph Giuliani. Infrações cotidianas e de pequeno porte foram coibidas com vigor, por exemplo, prisão daqueles que pulavam a catraca do metrô, retirada compulsória da população de rua e o denominado *“stop andfrisk”*, no qual qualquer indivíduo considerado “suspeito” (o que na prática, acabou significando homens negros e latinos de baixa renda) são parados no meio da rua e revistados por risco de estarem portando armas e/ou drogas” (SHECAIRA, 2013, p. 289).

Assim essa é uma das áreas que mais sofrem intervenções corrompidas e ilegais distorcidas por uma ideologia política criminal do Ministério Público, seja pelos promotores de justiça estadual, seja federal, como a aplicação do Direito Penal de Autor, Direito Penal do Inimigo, ou Aplicação do Direito Penal Máximo.

Esta vil ideologia política conservadora, por vezes racista, fruto ainda de uma sociedade patriarcal corrompe a atuação dos promotores de justiça, até os dias atuais e mesmo contrariando os princípios da igualdade e isonomia trazidas na Constituição “Cidadã”, digo constituição Federal promulgada em 1988.

Dessa forma com a criação do CNMP no governo Lula em 2004 muito se acreditou que haveria mais publicidade, legalidade, moralidade, razoabilidade e proporcionalidade nos atos dos promotores de justiça e do controle efetivo pelo CNMP e consequente punição, mas não é o que o recente órgão alcançou.

2 – CNMP: estrutura organizacional

O CNMP é órgão de controle criado pela emenda acima identificada e presta como instrumento de ampliação da participação cidadã nos rumos do Ministério Público brasileiro e de promoção de sua integração e fortalecimento.

“Em face de tais circunstâncias e diante do incremento da demanda sob a sua responsabilidade, O Conselho Nacional do Ministério Público, em Agosto de 2014, por meio da Mensagem nº 001/2014/PRESI – CNMP encaminhou ao Presidente da Câmara dos Deputados, para apreciação, um projeto de Lei que dispunha sobre a criação de cargos efetivos e em comissão e de funções de confiança no seu quadro de pessoal e dava outras providências.”

“Sensível às razões de interesse público, as casas Legislativas do Conselho Nacional aprovaram, integralmente o projeto de Lei (PLC nº 53, de 2015 – originalmente, PL nº 7.921, de 2014), vindo a remetê-lo à Presidência da República, para sanção, em agosto de 2015.”

“Ocorre que, no dia 17 de setembro de 2015, a Presidência da República, por meio da Mensagem nº 345, vetou o projeto sob o seguinte fundamento: “Apesar da importância do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, a sanção desse Projeto, nesse momento, contrariaria esforços empreendidos pelo Governo no sentido de perseguir o equilíbrio fiscal na gestão dos recursos públicos, uma vez que criaria cargos e aumentaria a estrutura funcional do Estado, resultando em aumento de

despesas públicas, notadamente com despesas de pessoal. Sobretudo no contexto econômico atual, é vital que o esforço em torno do equilíbrio financeiro seja compartilhado por todos os agentes públicos, em todos os Poderes da República”.

“Convencido da necessidade de aprovação do referido projeto de lei por interesse público, o Presidente do CNMP, no dia 19 de outubro de 2015, expediu Ofício Circular nº. 10/2015/PRESI - CNMP a lideranças partidárias, solicitando apoio para a rejeição ao veto. Na ocasião a fim de subsidiar o pleito, encaminhou razões subscrita pelo Secretário-Geral do Conselho, demonstrando que a aprovação do referido projeto de Lei era medida indispensável para a adequação da estrutura de pessoal ao crescimento das atividades finalísticas e administrativas pela Instituição.”

“Sem embargo, na Sessão Conjunta realizada em 17 de novembro de 2015, o veto em questão foi mantido.”

O CNMP é composto por 14 conselheiros, que são indicados por suas instituições de origem e precisam também da aprovação do Senado Federal e da Presidência da República para assumir o cargo.

A composição do CNMP é formada para uma gestão de dois anos, sendo que os conselheiros podem ser reconduzidos aos cargos por mais um mandato.

Desta feita o limite máximo de um conselheiro são de 4 anos. O presidente do Conselho é o procurador-geral da República. Os conselheiros têm como obrigação participar das reuniões do Plenário e ou das comissões, quando convocados, com direito à palavra e voto. Cabem a eles também elaborar projetos, propostas ou estudos sobre matérias de competência do CNMP. Neste diapasão, o órgão se torna bem cooperativo e fechado para o resto da sociedade civil.

A estrutura do CNMP está organizada a fim de efetivar o cumprimento da fiscalização e da orientação do exercício administrativo e financeiro do Ministério Público no Brasil, além de promover a integração e o desenvolvimento da instituição.

É composto pelos seguintes órgãos: **O PLENÁRIO:** Constituído pelos 14 conselheiros do CNMP, o Plenário controla a atuação administrativa e financeira do Ministério Público e o cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros.

Aos atos e decisões do Plenário do Conselho não cabe recurso, salvo o de embargos de declaração. Importante esclarecer que os embargos de Declaração não possuem efeito modificativo de uma decisão, mas apenas para esclarecer alguma contradição, omissão, obscuridade ou ambiguidade na decisão.

As sessões do Plenário poderão ser ordinárias, com realização em dias úteis mediante prévia comunicação aos conselheiros, e extraordinária, convocadas pelo presidente fora do calendário semestral estabelecido, com, pelo menos, cinco dias de antecedência. **A PRESIDÊNCIA:** A presidência do CNMP é exercida pelo procurador-geral da República, a quem compete atuar para o fortalecimento e o aprimoramento do Ministério Público, assegurando sua autonomia para um trabalho responsável e socialmente efetivo. Contudo, nos últimos anos o Ministério Público tem sido cada vez menos efetivo socialmente. **III – A CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO:** Cabe à Corregedoria Nacional do Ministério Público receber e apurar denúncias relacionadas ao Ministério Público brasileiro, que abrange o Ministério Público da União (MPU), composto pelo Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM) e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), bem como os Ministérios Públicos dos Estados.

No âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a Corregedoria Nacional é o órgão administrativo responsável pela atividade executiva de correição e inspeção, nos termos do “art. 130-A, § 3º, II, da Constituição Federal e art. 18, II, do Regimento Interno do CNMP”. A regulamentação do processo de correição e inspeção é prevista nos artigos 67 a 73 do Regimento Interno do CNMP.

Além disso, a “Resolução nº 149, de 26 de julho de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público”, dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de correições e inspeções no âmbito dos Ministérios Públicos da União e dos Estados e institui o Sistema Nacional de Correições e Inspeções no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências. (ver detalhadamente das atribuições no artigo 129 da CF /1988, disponível em [HTTP://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)).

Além disso, o CNMP é composto por Auditor Nacional de Controle no total de oitenta e oito pessoas. De Técnico Nacional de Controle no total de 121 pessoas. Os cargos em comissão apresentam o total de 77 pessoas. E ainda tem as funções de confiança que abrigam 37 pessoas. Esta é a composição do órgão, contudo, a omissão no controle efetivo das atividades e funções dos promotores e procuradores de justiça, a ausência de uma fiscalização efetiva da autonomia e discricionariedade destes servidores e a enormidade de “poder” trazida pela Emenda Constitucional número 45, de 2004, praticamente criou um “quarto poder” dentro da república brasileira (Arantes, 1999).

3. Debates acerca do controle do Poder Judiciário e da criação do CNMP.

Apesar da criação do CNMP e sua motivação, qual seja, a de impor limites legais e, sobretudo atendendo princípios democráticos e republicanos afastando o abuso de autoridade e desvio de função dos promotores de justiça, fiscalizando e para aqueles desviantes serem punidos, esta realidade ainda está bem longe de ser alcançada no país, pois inclusive falta regulamentação e aprovação Emenda Constitucional.

Esta não é hoje a realidade institucional do CNMP, mas sim, um aprimoramento do controle interno do órgão e de caráter administrativo, o que eleva o ponto de vista, que o referido conselho se tornou isolado do restante da sociedade e de seus anseios.

É sabido e notável, que na verdade institucional do órgão é a criação de um pseudo “quarto poder” da República brasileira, pois com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passou a ser um órgão ou agência estatal, que controla outros órgãos ou agências estatais, inclusive como fiscal da lei dentro da atuação de juizes ou magistrados sejam de primeira instância ou de segunda instância, onde nesta há a denominação de procurador de justiça e naquela de promotor de justiça. Mas quem controla o Ministério Público, quem impõe limites ou excessos aos promotores de justiça? A resposta a simples indagação é que deveria ser o CNMP, porém ainda será uma longa jornada a ser alcançada. (ARANTES, (1999); KERCHÉ, OLIVEIRA, COUTO (2020).

Até no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal há a atuação dos procuradores de justiça com um viés fiscalizador dentre outras atribuições e competências funcionais e sob o mando constitucional, porém não existe nenhum dispositivo legal que “blinde” os promotores ou procuradores de justiça, ao contrário é a própria Lei quem impõe os limites e se houvesse aprovação pelo Projeto de Lei 5707/2016 pelo Congresso Nacional e possibilidade efetiva de punição pelo CNMP aos seus representantes muitas das ilegalidades cometidas ou abusos seriam diminuídos e outras irregularidades severamente punidas.

Na ação penal é excesso cometido quando um promotor de justiça deveria opinar pela liberdade provisória ou Absolução de um acusado, mas a interferência da ideologia política criminal adotada e aplicação equivocadamente, quais sejam, as aplicações dos: “Direito Penal de Autor”, do “Direito Penal do Inimigo” e do “Direito Penal Máximo” acaba por afastar os princípios basilares da Carta Suprema. Assim, grandes partes dos representantes do Ministério Público contaminam não só os direitos individuais como os direitos coletivos ou transindividuais.

Desde o início dos debates sobre o controle externo do judiciário, também surgiu a ideia da criação de um Conselho Nacional do Ministério Público. Mais do que algo a ser um instrumento ou uma nova instituição de controle das atividades dos promotores de Justiça era na verdade um mecanismo de poder e fiscalização do Poder Judiciário e, por conseguinte, da atuação dos magistrados. Ora! E qual o órgão que irá fiscalizar àquele que fiscaliza a atuação de um juiz de direito? Qual será esse órgão? Quais os motivos que levaram a criação de órgãos de controle de órgãos também de controle?

No Brasil os debates acerca do controle do judiciário começaram em 1967, ainda no regime militar, quando foi criado o Conselho Nacional da Magistratura, a fim de fiscalizar o comportamento dos magistrados brasileiros, inclusive versando sobre as suas aposentadorias. Em tal período, o norte dado pela ditadura militar não era para trazer benefícios aos cidadãos e evitar excessos ou abusos de autoridade, mas de fiscalizar se os magistrados condenavam os subversivos ou denominados “comunistas”.

A fiscalização era mais no sentido de se ter certeza que um magistrado não era contra o sistema ditatorial implantado e a favor de pessoas presas na ordem política da época. Um magistrado no período de tirania deveria ser o mais severo possível em suas decisões, isso ficou registrado ao longo de nossa história.

Contudo o CNMP foi criado conjuntamente com o CONSELHO NACIONAL DO JUDICIÁRIO, com a emenda constitucional número 45 de 8 de Dezembro de 2004, o que reporta ao primeiro mandato do então presidente Lula (Luís Inácio Lula da Silva).

Desta feita, a criação do CNMP e CNJ, apesar de ser criada no primeiro Mandato do atual presidente da república, Luís Inácio Lula da Silva, que segue no início de seu terceiro mandato foi criado com um viés democrático, republicano, na máxima garantia de um Estado de Direito e com ênfase na segurança jurídica, a fim de garantir todos os direitos civis do cidadão e impedir o excesso dado as autoridades públicas. Apesar das diferenças políticas democráticas o Brasil tentava avançar e acompanhar países mais desenvolvidos socialmente, politicamente e economicamente como EUA (Estados Unidos), Portugal, França e outros países Europeus, a fim de criar instituições no controle e que pudessem compor o Poder Judiciário.

Até 1979, devido às grosseiras imperfeições nos mecanismos de controle do Poder Judiciário, a notória falta de vontade política, erros jurídicos e inconstitucionalidades, nenhum órgão fiscalizador foi efetivo, sejam para a magistratura e seus representantes [Juizes / Desembargadores e Ministros (STF / STJ)], com suas respectivas corregedorias ou ouvidorias, sejam para os promotores de justiça.

Em 1985 a Comissão dos Notáveis retomaram os debates sobre o controle daqueles que operavam no Poder Judiciário, como, por exemplo, os promotores de justiça, assim como, a mudança exigida pela sociedade nas diversas instituições do país. Os argumentos mais importantes e indispensáveis para a criação do CNMP são os de zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências.

Zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal e apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados. Abaixo destacamos o que a sociedade ou o cidadão e o contribuinte, ainda não conseguiu ter a comprovação do referido órgão que mais garante o “poder” de seus membros de forma corporativa e indulgente, do que punitiva, se não vejamos:

“Receber reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa.”

Rever os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano.

Esses dois parágrafos anteriores não é uma realidade nacional. É lamentável e inaceitável nos dias de hoje num país que quer ser reconhecido como um Estado de Direito, Republicano e Democrático a ausência efetiva de fiscalização ao órgão que quer se auto-determinar “guardião da democracia”. Um órgão fiscalizador (MP), mas sem fiscalização efetiva de seus membros, como já mencionado, tornou-se no país uma espécie de “quarto poder”, acima dos demais de maneira institucionalizada. (fonte texto que vem como título MP guardião da democracia.

“os constituintes originários já se tinham preocupado com a imposição de um sistema de freios e contrapesos não apenas sobre o Poder Judiciário, mas também sobre o Ministério Público, que alcançara garantias de Poder”. Mazzilli (2013, p. 7-8).

Mas, ainda que por poucos votos, a criação do controle externo sobre o Ministério Público foi rejeitada em 1988 e só veio a ser incorporada em 2004 pela Emenda Constitucional nº. 45.

Moreira, Zuccolotto e Rocha (2023) corroboram o diagnóstico acima. Em sua pesquisa, que realizaram sobre toda a base normativa aplicável ao CNMP, leis como a de acesso à informação (12.527 de 18 de Novembro de 2011), a resoluções número 86 e 89 do CNMP (Regulamentação da Lei do MP da união (federal) e dos Estados (estadual) e também a resolução número 115 do CNMP (confere publicidade à sua atuação).

Além disso, foram observados temas relacionados à instituição em si como, programas, projetos e informação popular efetiva, dentre outros aspectos que evidenciaram na prática, a real atuação deste determinado órgão de fiscalização.

O resultado que se extrai de tal pesquisa exploratória é o esperado, quando analisamos o contexto brasileiro onde as práticas já citadas como clientelismo e o patrimonialismo se encontram profundamente consolidadas:

“Observou que dos catorze membros, oito, ou seja, 57% do conselho são integrantes do próprio Ministério Público. Adicionalmente, percebe-se que, com a exceção dos conselheiros indicados pela OAB, todos os demais já tinham uma relação direta anterior com a burocracia pública. Esse fator fez reduzir para 14% o espaço democrático no conselho cedido para a participação social. Além disso, ao se constatar que a maioria dos integrantes do Conselho é oriunda do próprio Ministério Público, surgindo um questionamento: o controle externo de uma instituição é possível quando a maioria dos controladores são agentes internos? Como afirma Kerche (2007), ‘se a ideia era uma fiscalização externa mais efetiva e cotidiana, a composição do órgão com a maioria de membros do próprio Ministério Público podendo ser suficiente para romper elementos corporativos’. (p. 270).

“Outro aspecto a destacar é que todos os conselheiros são operadores do direito, e apenas três conselheiros foram indicados por agentes públicos eleitos diretamente (Presidente da República, Câmara dos Deputados e Senado Federal). Entretanto, eles já exerciam funções públicas anteriormente. Recordar-se que, mesmo que a escolha seja uma prerrogativa dos agentes públicos eleitos, isso não os isenta da accountability, que só pode ser concretizada com a existência de registros e da possibilidade de controle social. Caso contrário, se limitando apenas ao exclusivo arbítrio dos chefes de poder corre-se o risco de que a escolha atenda a critérios limitados a conveniência política do detentor do poder. Ao se permitir que procedimentos como esse fiquem fora da accountability há de credibilidade por parte do governo, abrindo-se espaço a crises institucionais e fragilizando a democracia.” (Moreira, Zuccolotto e Rocha 2023, p.207).

Baseando em todo exposto pesquisa ora analisada resta evidente que se tornou costumeiro o clima de desconfiança na transparência ativa da instituição (CNMP) acerca de funcionários de o Ministério Público estarem usando suas prerrogativas de função para favorecimento pessoal e dessa forma, retardando, obstando o bom funcionamento da democracia plena, que só teria seu pleno gozo através da participação social, destaque e ressaltado o termo “social” e “participação”, exercida pelo povo, na mais importante das várias peculiaridades da accountability.

De acordo com os resultados obtidos, “o CNMP não obteve êxito em cumprir os requisitos verificados, sendo que apenas 50% (três dos seis critérios analisados) obtiveram resultado satisfatório: ‘conteúdo executivo-orçamentário’, ‘informações institucionais’ e ‘programas e projetos’ com atendimento de 96,49%, 95,45% e 89%, respectivamente”. (RBCS 2022).

Os autores ainda lembram que todos os requisitos foram baseados na regulamentação e legislação atinente, ficando comprovado o parcial, ou total não cumprimento às normas estabelecidas.

A formação do conselho também deixou a desejar em seus resultados, uma vez que molda a forma como age de acordo com seus próprios interesses. Nesse sentido ainda, os pesquisadores ainda pontuaram muito bem alguns exemplos:

“Um exemplo da falta de accountability do CNMP é o fato de conselheiros pedirem vistas de processos e ficar um longo período em poder destes documentos. Ou, ao contrário serem extremamente céleres por alguma conveniência ou ainda tomar decisões relevantes de forma monocrática. Mesmo não tendo dados que dimensionem o impacto que isso causa. A recorrência dessa ação denota a baixa accountability, apontando inclusive para discussões e debates sobre a conveniência de um redesenho institucional do órgão.” (Moreira, Zuccolotto e Rocha Gest. Contemp, 2023, p. 174).

Em suma, o estudo permeia os conceitos de democracia, accountability para evidenciar o mau uso das instituições e prerrogativas por parte dos funcionários públicos, de forma que tais princípios não resem esquecidos ou

mesmo ignorados pelo Estado, na medida em que a participação social, que exerceria então o controle popular sobre tais instituições não se enfraqueça e seja completamente ignorado.

Dessa forma as atitudes reiteradas do CNMP voltadas a esse caráter, corroboram um insulamento burocrático, onde o mesmo estaria mais fechado às mudanças da sociedade e conseqüentemente seria mais conservador e mais opaco do que deveria ser em uma democracia consolidada e madura. Seguindo o raciocínio, (Faoro 2001); Abrucio e Pedroti, (2010), ressaltam que esse comportamento por parte da instituição pautada valida o pensamento de Max Weber, em relação ao seu pessimismo quanto ao poder e ao modelo burocrático, que como muito bem salienta, concretizam práticas exordialmente citadas, como o clientelismo e o patrimonialismo, além de outras formas de dominação tradicional, que ainda não foram completamente superadas.

Infelizmente ainda não se aperfeiçoou de forma efetiva e nem existe uma Lei definitiva que trata do assunto, qual seja, o efetivo controle de excessos ou abusos ou escolhas equivocadas dos promotores de justiça do Brasil, seja na esfera Estadual, seja na Esfera Federal.

Dessa forma, nossa hipótese é que essa expectativa, qual seja, um controle efetivo do Ministério Público ainda não se realizou. Os órgãos de controle ou os ditos Conselhos prestam efetivamente mais para dar máxima autonomia a este órgão fiscalizador, inclusive do magistrado brasileiro.

No caso do ramo jurídico da burocracia do Estado, do qual fazem parte instituições do sistema de justiça, a criação de Conselhos Nacionais surgiu, em boa parte do mundo ocidental, como uma tentativa de garantir, de um lado, a necessária independência dos órgãos judiciais frente aos demais poderes e de outro lado, a necessária independência dos órgãos judiciais frente aos demais Poderes e de outro a exigência de accountability democrática por parte de seus integrantes que devem prestar contas por atos ou omissões a poderes externos. (Garoupa & Ginsburg, 2008; Garoupa, 2016).

É fundamental e essencial também controlar os controladores, uma máxima das democracias.

Afinal o abuso do poder é lamentável e inaceitável em uma democracia, seja o realizado pelo Executivo, seja o perpetrado por juizes, procuradores e promotores de justiça.

“A accountability efetiva-se basicamente, por meio de mecanismos institucionais que buscam garantir a prestação de contas e a fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia pública com responsabilidade decisória. (O’DONNEL, 1998; Mainwaring & Welma, 2003; Abrucio & Loureiro, 2005; Pelizzo & Stapenhurst, 2014).

Tais procedimentos vão ter os mais pobres como verdadeiras “vítimas” do Estado, pois como dito anteriormente a legislação penal pátria ainda persegue os mais pobres, por todas as mazelas de uma cultura paternalista, patriarcal e racista. O Brasil possui atualmente a terceira maior massa carcerária do Planeta, ficando atrás somente da China que lidera a posição de maior massa carcerária e em segundo os Estados Unidos. Os dois países que superam a massa carcerária do Brasil possuem população seis vezes maior ou o dobro respectivamente, ou seja, China e Estados Unidos.

Nesse norte não é desarrazoado em afirmar que seguindo parâmetros proporcionais e aritméticos, que o Brasil é o país que mais prende pretos pobres e “banguelas” do Mundo. O Brasil prende muito, mas prende mal e o ministério público não quer promover o debate público sobre essa temática. São verdadeiros promotores “avestruz”.

Encontramos dentre diversas outras variáveis aqui pesquisadas e identificadas, que a omissão e pautas efetivas de controle de um órgão na condição de acusador no procedimento processual penal são um dos motivos dessa enormidade da segregação cautelar, do castigo corporal em sua maioria esmagadora da população negra e pobre.

Hoje no Brasil existe apesar da criação do CNMP um Projeto de Lei (PL 5707 / 2016). Anteriormente, apesar da aprovação do PL pelo Congresso Nacional a partir de 2014, quando então começou sua apreciação, e em agosto de 2015 tendo o projeto aprovado, em Setembro de 2015 houve veto presidencial e até hoje a matéria não foi revisada e novamente votada, para que o veto seja “quebrado” e a nova suposta Lei possa entrar em vigor, definindo de forma cabal a criação e seus integrantes, de um conselho efetivo e democrático.

O princípio da independência funcional garante não só ausência de subordinação do Ministério Público a qualquer dos três poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário) como assegura a seus membros carreira, administração e orçamento próprios, além da ampla autonomia no exercício de suas atividades-fim, não estando eles submetidos intelectual ou ideologicamente a quem quer que seja.

Procuradores e promotores subordinam-se a um chefe apenas em termos administrativos, mas cada profissional é livre para seguir suas convicções, desde que estejam de acordo com a Lei. É, sobretudo em razão desse alto grau de autonomia e independência que alguns analistas vêem no Ministério Público um “quarto poder” (cf. Arantes 1999) e nos seus membros agentes políticos conservadores,” ou seja, órgãos independentes do Estado, situados no topo da esfera hierárquica de suas áreas de competência, como o são os membros do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário” (Mazzilli 2013, p. 7-16).

Desta feita, o que é comprovado de forma incontroversa, que mais do que um controle efetivo no sentido estrito de seus representantes e da coibição em concreto da infinidade de suas interpretações de casos, conclusões às cegas, precocemente e pareceres em muito prejudiciais juridicamente e distantes da realidade fática do “acusado”, digo cidadão, o CNMP, notadamente a partir de 2010, segue seu papel como propulsor do fortalecimento e desenvolvimento do Ministério Público Brasileiro, tanto nas esferas estaduais quanto na esfera federal e conseqüentemente seus representantes, isto é, os promotores de justiça e não no controle destes e eventuais punições como deveria.

Um aspecto que ainda permanece controverso, porém atualmente legal é a atuação dos promotores de justiça atuar na fase pré-processual, isto é na fase inquisitiva do processo como presidentes de inquéritos policiais e ainda assim, também acompanharem como representantes do parquet na condição de *custus legis*, ou seja, fiscal da Lei e digo os mesmos representantes especificamente na fase inquisitorial e na fase acusatória.

Outro aspecto teratológico do poder que chegou o Ministério Público no Brasil é referente à regulamentação das investigações promovidas por seus representantes (promotores e procuradores de justiça). É tema de suma importância e muito recente. É tema crucial para a presente análise, tendo em vista os desdobramentos em face de atividades dos seus integrantes em operações policiais, tais como a Lava Jato. “As Resoluções n. 179/2017 e n. 181/2017 do CNMP regulamentavam temas distintos, contudo, atraem a atenção para o exercício do poder normativo do referido Conselho.

Portanto, a atuação extrajudicial do MP nas esferas civil e criminal, sobre as quais a pouco ou quase nenhum controle externo (Sampaio & Viegas, 2019; Kerche & Viegas, 2020; Viegas @022).

Dessa forma, a atuação extrajudicial do Ministério Público e também do CNMP possuem baixa correspondência no texto constitucional e, portanto, assim o CNMP sem efetivo controle externo se seus membros causam temor para uma democracia em um Estado de direito.

A título de exemplo, além da famosa e da enormidade da denominada Lava Jato a nível nacional, também citamos outras menos conhecidas, a fim de comprovar o poder e ou as atribuições destes representantes do Ministério Público. Existe no Brasil uma força tarefa denominada GAECO (Grupo de Atuação Especial de Combate à corrupção e ao Crime Organizado).

Tal força tarefa é presidida no inquérito, fase inquisitiva, por promotores ou procuradores de justiça e não por uma autoridade policial, isto é Delegado de Polícia, seja civil na esfera estadual, seja na esfera federal. Portanto, os promotores de justiça possuem mais essas atribuições de atuarem na fase investigativa também e presidindo o inquérito até o relatório final e conseqüentemente oferecendo ou não a denúncia e acompanhando o procedimento processual penal até o devido trânsito em julgado como promotores naturais da causa.

Essa duplicidade de funções apesar de atualmente legal no entender da pesquisa proposta e do objetivo do artigo entendemos ser inconstitucional. Contudo, os guardiões da Constituição Federal, ou seja, os ministros do STF possuem entendimento divergente e declararam em plenário por maioria de votos serem constitucional, que os promotores de justiça atuem tanto na fase pré-processual ou investigativa ou inquisitorial e também na sequência de suas *primevas* atribuições e competência constitucional, na fase dita processual ou acusatória, na qual permeia a amplitude de defesa e o contraditório judicial, onde só ai, o acusado, ou melhor, dizendo o cidadão poderá se defender e provar sua inocência ou não.

Portanto, seja no âmbito da esfera cível ou criminal, amparados pelo exercício regular do direito, como excludente de ilicitude, seja a competência constitucional dada pela Constituição Federal de 1988 a discricionariedade a autonomia, as diversas atribuições e fiscalização aliada ou somada à ausência efetiva e real dos possíveis excessos dos promotores de justiça deixa uma lacuna ainda a ser preenchida em nossa legislação e instituições que operam a

favor da sociedade e da aplicação da verdadeira justiça não só aplicando o Direito corretamente, mas mantendo ainda um desequilíbrio social absurdo, onde lotam nossas cadeias públicas e penitenciárias com pobres, pretos e “banguelas”, oriundos da classe denominada “inferior”, (Virgínia Bicudo) dentre outras vítimas de segregação social e racial existente no Brasil.

Dessa forma os conselhos de controle não desempenham sua função institucional de controle efetivo em face de condutas desviantes, funcionais ou excessos cometidos, quando se trata de suas atribuições funcionais e competência constitucional. Diante das constatações da literatura, o CNMP é um colegiado que se orienta mais pela preservação da autonomia do Ministério Público, do que pela *accountability* democrática.

O chamado “Pacote Anticrime” acabou atendendo a mais essa demanda das lideranças do MP. Permitindo que seus integrantes celebrem acordo em Direito Penal, o que comprova a extensão de poder do MP do que qualquer tentativa de controle externo.

Sobre esse tema existe na literatura desse estudo um inédito banco de dados composto por resoluções expedidas pelo CNMP desde sua criação até 2019 onde os resultados da pesquisa comprovam de forma incontroversa a numerosa criação de resoluções que alteram outras no sentido principal de atender os interesses corporativos da instituição e conseqüentemente de seus integrantes sobre as quais deveriam exercer controle.

3 – CONCLUSÃO

A premissa de que os representantes do Ministério Público são os “verdadeiros guardiões da democracia brasileira é falsa. Também não é o guardião da cidadania. (Marques et al. 2000). Também deverá ser refutado a ideia de que o Ministério Público é: “o advogado da Lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais, o promotor da ação pública contra todas as violações do direito, o assistente dos sentenciados, dos alienados, dos asilados e dos mendigos, requerendo o que for a bem da Justiça e dos deveres de humanidade”. (Cardoso 2003).

A intervenção de política conservadora e de ideologia política na atuação no Direito Penal é prejudicial à democracia e assistimos bestificados o retrocesso que o país sofre nos últimos anos. Citamos como fato gerador a atuação de promotores e procuradores conservadores, que aliados a oposição no período do governo Dilma criaram um cenário perfeito para a concentração de poder e conseqüentemente o mau uso desse poder e seu desfecho.

“Trata-se de período em que a Lava jato ganhou grande visibilidade no país, graças à divulgação diária, pela grande mídia, dos escândalos de corrupção denunciados por el, gerando amplas manifestações de rua contra o governo e o avanço das políticas de oposição, que, por caminhos tortuosos, desembocaram no *Impeachment* da presidente Dilma Rousseff, na prisão do ex-presidente Lula e no governo de extrema-direita de Bolsonaro. (Viegas, Loureiro & Toledo, 2020). Ou seja, tais resoluções, claramente orientadas para expansão do poder de denúncia do MP foram produzidas em um clima política de aprovação popular da atuação dos procuradores e do juiz da Lava Jato (este visto até como “herói nacional”) e de criminalização da política. (Almeida, 2019).

É digno de nota o número relativamente baixo de menções a controle externo da polícia, atribuição esta expressa do MP na Carta de 1988 (art. 129, inciso VII da Constituição Federal de 1988). “Assim como a defesa dos direitos de minorias e segmentos vulneráveis: indígenas, negros, população LGBTQIA+ e população de rua. Diante desta realidade os promotores ou procuradores de Justiça tendem suas ações a guiar-se mais por convicções individuais, pela experiência adquirida em certas áreas de trabalho e pelas opções feitas durante a vida profissional (Silva 2001, p. 127; Rodriguez 2013, p. 89), do que primariamente pelas demandas e necessidades da população assistida ou por uma padronização institucional assegurada por regulamentação específica que ainda é por demais carente e ou inexistente.

Uma referência da falta de controle dos abusos cometidos por promotores de justiça por todo país é pautada no princípio da independência funcional, na qual, garante não só ausência de subordinação do Ministério Público a qualquer dos três poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário) como assegura a seus membros de carreira,

administração e orçamento próprios, além de ampla autonomia no exercício de suas atividades-fim, não estando eles submetidos intelectual ou ideologicamente a quem quer que seja. (cf. Mazzilli 2013, p. 18).

É incontestável, que os membros do Ministério público brasileiro aproveitaram o momento de forte oposição partidária ao governo federal e de reação as pautas progressistas que o país viveu, entre 2003 e 2016, e de apoio (implícito ou explícito) aos governos seguintes, para fazer avançar suas pautas corporativas e expandir seu raio de ação.

Do controle externo, a ação normativa do CNMP produz na verdade e de forma intensa, resoluções outras, constituindo-se predominantemente alterações de normas anteriores já existentes, cujo conteúdo principal é atender e aperfeiçoar interesses corporativos de seus membros. Desta feita configurando-se, portanto, como mais um déficit de accountability democrática.

Desta feita, concluímos que a simbiose entre controladores e controlados verificada pela análise do conteúdo das resoluções que os conselhos expediram durante 14 anos, isto é, entre 2005 e 2019, particularmente no caso do CNMP, revela a raiz de um descontrole que já tinha sido visto em episódio da Lava Jato, com os seguintes abusos e violações de direitos individuais e políticos. (Avritzer & Marona, 2017; Marona & Barbosa, 2019; Kerche, Oliveira & Couto, 2020; De Sá e Silva, 2020).

O estudo pode ser resumido na constante simbiose estabelecida entre controladores (CNMP) e os controlados (promotores e procuradores). Tal simbiose permitiu que o tema do controle encontrasse nos conselhos uma arena para expandir seu poder e defender os interesses majoritários de seus membros, tais como o recebimento de vantagens corporativas. (Almeida 2010).

Crítica-se assim a falta de punição para os abusos ou as omissões cometidas por procuradores e promotores de Justiça por todo o país de forma funcional, instituída e institucional.

Por fim, cabe ressaltar uma fundamental questão normativa que o presente trabalho coloca: se do ponto de vista do Estado Democrático de Direito é indesejável que haja uma simbiose entre os controladores e controlados.

AGRADECIMENTOS.

Ao nobre coordenador de curso, bem como a zelosa secretaria executiva e a erudita professora e orientanda e seus esforços para com esse discente terminar mais um ciclo de sua vida educacional.

REFERÊNCIAS:

KERCHE, Fábio. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability. *Revista Administração Pública* 54 (5) • Sep-Oct 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/6YwfXZbYhsrc86dYvxTzkqd/?format=html&lang=pt>

OLIVEIRA, Vanessa E. Ministério Público, Autonomia Funcional e Discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability. *Revista de Estudos Empíricos em Direito* v. 7 n. 1 (2020). Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/425>

KERCHE, F.; VIEGAS, R. R. The Brazilian Federal Public Prosecutor's Office: from Defender of Rights to Anticorruption Fighter (1988-2018). *SciELO Preprints*, 2023. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/5690> Acesso em: 11 dec. 2023

VIEGAS, R. R.; LOUREIRO, M. R. G. Do controle externo à simbiose com o sistema de justiça: a ação normativa do CNJ e do CNMP. Artigo original • *Rev. Bras. Ci. Soc.* 37 (110) • 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/6gBwpwyW6jFdrKyhNKZxNC/?lang=pt#>

AXT. G. A criação do CNMP: dos primórdios do debate sobre o controle externo à Emenda Constitucional n. 45/2004. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/informa/memCNMP12a.pdf>

GRANGEIA, M. L. Agenda anticorrupção e democracia: olhares à Operação Lava Jato como ator político. RESENHAS • Rev. Bras. Ciênc. Polít. (37) • 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/ijrbcpol/a/smT4BjgtVNYWJkZ77W5tQBw/?lang=pt#>

MOREIRA, R. B., *et. al.* TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E CONTROLES SOCIAIS NO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: UMA ANÁLISE VIS A VIS. v. 13 n. 1 (2023): Gestão Contemporânea 2023.1. Disponível em: <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/gestaocontemporanea/article/view/1693>

LEI No 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985. Documento Eletrônico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm