



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Ciências Sociais

Valdir Eduardo Ribeiro Junior

**Os procuradores no front: armas e estratégias na luta contra a PEC 37**

Rio de Janeiro

2020

Valdir Eduardo Ribeiro Junior

**Os procuradores no front: armas e estratégias na luta contra a PEC 37**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Lattman-Weltman

Rio de Janeiro

2020



Valdir Eduardo Ribeiro Junior

**Os procuradores no front: armas e estratégias na luta contra a PEC 37**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 30 de abril de 2020.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Fernando Lattman-Weltman (Orientador)  
Instituto de Ciências Sociais - UERJ

---

Prof. Dr. Fábio Kerche  
Fundação Casa de Rui Barbosa

---

Prof. Dr. João Trajano  
Instituto de Ciências Sociais - UERJ

Rio de Janeiro

2020

## RESUMO

RIBEIRO JUNIOR, Valdir Eduardo. *Os procuradores no front: armas e estratégias na luta contra a PEC 37*. 2020. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

Nos idos de 2013 um tema mobilizou muitas atenções da sociedade brasileira e de sua classe política: a proposta de Emenda Constitucional 37A, conhecida como PEC 37. A disputa pela aprovação ou derrota da PEC envolveu amplos setores da sociedade civil, de membros do Ministério Público, dos sistemas de justiça e de segurança e alcançou uma repercussão impensada ao ser incorporada como pauta das jornadas de junho daquele ano. Com essa constatação no horizonte, o texto que ora se apresenta constrói um panorama contextual que levou à suposta necessidade dessa PEC, os debates realizados pelo Congresso e as falas das várias entidades e atores importantes convidados a se manifestar sobre o assunto, reflete sobre a história, consolidação e sentidos do conceito de judicialização, a partir do qual se procurou compreender a contenda envolvendo aquela PEC.

Palavras-chave: Ministério Público. Congresso. Judicialização. PEC 37. Corrupção.

## ABSTRACT

RIBEIRO JUNIOR, Valdir Eduardo. *The prosecuting attorneys on the front: weapons and strategies in the fight against PEC 37*. 2020. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

In 2013, a theme attracted a lot of attention from Brazilian Society and its political class: the Proposed Constitutional Amendment 37A, known as PEC 37. The dispute over the approval of defeat of the PEC involved broad sectors of civil society, members of the Public Ministry, representatives of the justice and security systems and reached unthinkable repercussions when it was incorporated in the agenda of the protesters of June of that year. With this observation on the horizon, the text now presented constructs a contextual panorama that led to the supposed need for this PEC, the debates held by Congress and the speeches of the various important entities and actors invited to express themselves on the subject, reflects on the history, consolidation and meanings of the concept of judicialization, from which we sought to understand the dispute involving that PEC.

Key-words: Prosecuting Attorneys. Congress. Judicialization. PEC 37. Corruption.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADI	Ação Direta de Constitucionalidade
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal
AGU	Advocacia Geral da União
AJD	Associação Juízes pela Democracia
AMB	Associação de Magistrados do Brasil
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONAMP	Associação Nacional de Membros do Ministério Público
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
FEBRABAN	Federação Brasileira dos Bancos
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAECO	Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção
MEI	Microempreendedor Individual
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PAC	Plano de Aceleração de Crescimento
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PF	Polícia Federal
PIC	Procedimento Investigatório Criminal
PIC	Procedimento Investigatório Criminal
PR	Partido Republicano
PT	Partido dos Trabalhadores
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	08
<b>1 UMA NOTA PESSOAL</b> .....	14
1.1 <b>Apontamentos sobre a conjuntura nacional: voo de pássaro</b> .....	17
1.2 <b>Limiar</b> .....	29
<b>2 O PANORAMA DA LITERATURA SOBRE JUDICIALIZAÇÃO</b> .....	32
2.1 <b>Limiar</b> .....	56
<b>3 A PEC DA “IMPUNIDADE ETERNA”</b> .....	61
3.1 <b>Outros atores e o ano das “Cidades Rebeldes”</b> .....	64
<b>4 A PEC 37 EM DEBATE</b> .....	70
4.1 <b>A admissibilidade da PEC 37 na Comissão Especial da CCJ</b> .....	72
4.1.1 <u>Nota Técnica da ANPR - Associação Nacional dos Procuradores da República</u> .....	75
4.1.2 <u>Nota técnica da AMPDFT - Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios</u> .....	79
4.1.3 <u>Nota Técnica do Conselho Nacional de Justiça</u> .....	82
4.1.4 <u>As Audiências Públicas</u> .....	82
4.1.5 <u>Luís Roberto Barroso</u> .....	84
4.2 <b>Os Trabalhos da Comissão Especial, a versão final da PEC e as posições dos Parlamentares</b> .....	86
4.2.1 <u>Apresentação da Relatoria em 13/06/2012</u> .....	87
4.2.2 <u>Votos e substitutivos: uma conciliação para a PEC?</u> .....	88
<b>5 EM PLENÁRIO</b> .....	96
5.1 <b>A posição dos Parlamentares</b> .....	96
5.1.1 <u>Combate à corrupção</u> .....	97
5.1.2 <u>A Militância do MP e a ameaça aos deputados</u> .....	98
5.1.3 <u>Causas prováveis</u> .....	100
5.1.4 <u>Corporativismo</u> .....	102
5.1.5 <u>Mudança de Posição</u> .....	102
5.1.6 <u>Protestos</u> .....	104
5.1.7 <u>No dia da votação</u> .....	104
5.1.8 <u>Limiar</u> .....	110
<b>6 APONTAMENTOS PARA UM DEBATE SOBRE JUDICIALIZAÇÃO A PARTIR DA PEC 37</b> .....	115

<b>CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>129</b>

## INTRODUÇÃO

Após longos anos de autoritarismo, em 1988 o Brasil finalmente voltou a respirar ares democráticos com a sua constituição cidadã. As promessas de distribuição de direitos, da ampliação da participação popular e da criação de defesas para que a tentação autoritária fosse afastada de vez, respondiam à angústia de um tempo de opressão, mas também a uma complexificação da própria sociedade.

O trabalho de reconstrução foi relativamente curto. O tempo foi exíguo entre a eleição constituinte e a entrega do documento final e neste pequeno intervalo se redesenharam as instituições políticas e judiciárias e se pavimentou o futuro das lutas políticas da nação. Para lembrar Przeworski (1984), o país entrava finalmente no tempo das incertezas.

Estudando os regimes de transição, Adam Przeworski dizia que o que caracteriza um regime autoritário seria, especialmente, as capacidades de quem está no poder de antecipar ou proibir as manifestações capazes de reverter suas políticas, ou em outras palavras, estes regimes não produzem políticas que contêm elementos que permitiriam “resultados contrários ao aparato de poder” (PRZEWORSKI, 1984, p. 37). Inaugurar uma constituição democrática significava abrir-se à disputa perene pelos rumos do país e autorizaria que cada política fosse questionada em suas confecções e resultados. Para que isso funcionasse, foi preciso redesenhar largamente as instituições do país e criar mecanismos importantes de controle e responsabilização de umas sobre as outras e da sociedade sobre elas.

A busca pela produção de equilíbrio entre as forças dentro do estado é uma tarefa infundável e se um regime deseja se manter democrático, é esperado que muitos conflitos e disputas surjam com o passar do tempo almejando esse equilíbrio, mesmo que provisório e delicado. Também não seria surpreendente que as instituições disputem entre elas por essa agenda de controles e responsabilidades.

Autores como Sérgio Abranches<sup>1</sup> avaliavam que a complexificação da sociedade brasileira e a forma como o federalismo e o modelo partidário se imbricavam em um estado bicameral e presidencialista levavam à formação de um presidencialismo capaz de produzir coalizões como um modelo possível - e peculiar ao Brasil - capaz de atingir esse equilíbrio que permitiria que um governo existisse e funcionasse. O mesmo Abranches dizia acreditar que o

---

<sup>1</sup> Presidencialismo de Coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro. Insper, 2018. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/agenda-de-eventos/presidencialismo-coalizao-sergio-abranches/>. Acesso em: SET. 2019.

poder judiciário poderia ser o órgão capaz de temperar os inevitáveis conflitos de uma democracia de incertezas, judicializando alguns assuntos, mas excepcionalmente, funcionando como um órgão mediador. Fora do país alguns autores observando as experiências democráticas de suas próprias nações faziam apostas parecidas no poder judiciário e na capacidade das cortes. Dworkin (2018), por exemplo, acreditava que as capacidades da justiça em suspender ou reforçar alguma política favoreceria a disputa pela manutenção de certos valores imprescindíveis às democracias.

A interpretação do papel e do lugar do poder de justiça vem chamando a atenção da literatura da Ciência Política desde a primeira infância da Nova República. As autoras e autores que se dedicaram ao tema também notaram que na nova arquitetura dos poderes o Ministério Público (MP) foi redesenhado no interior da instituição estatal e suas funções, atribuições junto à sociedade e a forma de interação com que este novo órgão se relacionaria com os demais poderes da república se impuseram às agendas de pesquisa.

A literatura mostrou que nenhum dos debates sobre o desenho dessa renovada instituição se deu sem polêmicas e intensas disputas. Também deixou claro que as demandas dessa instituição e a luta pela conquista de novas prerrogativas e de mecanismos que fossem capazes de exercer algum controle sobre ela são uma constante no interior do estado desde 1988. Identificou capacidades, prerrogativas e interesses, tanto dos representantes dessa instituição, quanto dos constituintes que a desenharam dessa forma. Em suma formou-se um consenso em torno da ideia de que o MP é um personagem político ímpar e muito importante na vida política nacional.

A interação do MP com o sistema de saúde, no controle de obras públicas, como protagonista das Ações Cíveis e Penais Públicas, dos Termos de Ajustamento de Conduta, sua atuação como tutor dos interesses difusos, na defesa das questões ambientais, nas obras públicas se desenvolveu como uma agenda importante de pesquisas. Alguns autores, contudo, se dedicaram ao exame da gênese da instituição e seu lugar no jogo político, refletindo sobre suas capacidades discricionárias e sobre a forma como ela exerce controle sobre as demais instituições. Caso de Rogério Arantes e de Fábio Kerche, que procuraram entender como se deu a composição do MP em 1988 e procuram interpretar sua forma de agir à luz do conceito de *accountability*. O segundo afirma que o MP é um órgão muito discricionário e com baixíssima possibilidade de ser responsabilizado. Isso sugere questões como a de saber sob que condições e quais lutas políticas foram travadas no interior do estado para que este poder sem contrapartida pudesse ser alcançado.

Em última instância as questões sobre a forma de agir do MP têm despertado interrogações importantes sobre os rumos da democracia brasileira e sobre a possibilidade de se manter estável esse regime político. As grandes operações de combate à corrupção, por exemplo, têm produzido impactos consideráveis na vida política nacional e não há uma sequer em que não se sinta a presença decisiva do Ministério Público. Ao mesmo tempo, não há quem não estranhe os recentes acontecimentos e reflita sem desconfiança sobre a solidez das instituições e da própria democracia nacional.

Embora seja um lugar comum dizer que a malversação com a coisa pública representa uma ameaça a qualquer regime, nesse contexto de suspeição, poucas coisas parecem mais perniciosas ao regime democrático do que insistentes acusações de envolvimento em corrupção, ainda mais quando são exploradas na forma de espetáculo. Quando existem veículos capazes de transformar uma acusação desse tipo em escândalo, qualquer um que detiver a prerrogativa de falar do lugar da virtude ou da posição de quem enfrenta a impunidade se investe de uma aura. A acusação de corrupção, para além de ser uma denúncia moral, pode funcionar como arma no jogo político e desempenhar papel substancial na estratégia de quem se engaja na competição política.

Se perguntar sobre a natureza dos regimes democráticos e acerca da legitimidade das instituições burocráticas, portanto não eleitas, agirem sobre as eleitas, em especial alimentando-se de uma ideologia de defesa da sociedade através do combate à corrupção é, por assim dizer, o desenvolvimento natural desse debate. Essa reflexão é tão interessante quanto pantanosa e divide filósofos, juristas e politólogos há tempos. Entre os que acreditam que o único poder legítimo em uma democracia é aquele obtido por intermédio das eleições e expressão da vontade popular e aqueles para quem o importante são os métodos de regulação da competição livre pelos votos, há os que não concebem um regime como democrático se nele não houver igualdade na distribuição dos recursos políticos e das possibilidades de se organizar. Sobre esse debate, é preciso dizer que a prudência orienta este trabalho. A dificuldade em se decidir por um modelo democrático permite que se aceite com igual importância, ao menos temporariamente, os argumentos a favor do regime como métodos livres para a competição eleitoral e aqueles sobre a importância de se respeitar algo como uma vontade popular expressa nas eleições. Ao mesmo tempo, refletir sobre a possibilidade da corrupção servir de instrumento de governo ou acerca da sua existência inevitável em regimes de coalizão em contextos de hiper fragmentação política, representa quase um tabu que temporariamente não será tematizado frontalmente.

Ainda assim, é preciso reconhecer que o trabalho aqui apresentado nasceu de um estranhamento. Parecia suspeito que tantas mudanças no país decorressem das ações do poder judiciário, das polícias e do Ministério Público. Dessa forma, diante da dificuldade conceitual, o texto assumiu o interesse pela disputa pelo poder. Por assim dizer, não importaria tanto se a iniciativa provinha do poder de justiça ou dos atores da política, mas saber, em determinadas condições e diante de determinado tema, como as disputas pelo poder se desenvolveram.

O que atrai as atenções deste trabalho, portanto, é a forma como determinadas lutas políticas ocorrem no interior do estado, especialmente aquelas que parecem aumentar em capacidade discricionária o Ministério Público. Também interessa observar quais atores se envolvem nessas lutas e quais instrumentos eles têm à disposição e como os utilizam nas contendas. Das várias disputas possíveis, uma chamou bastante a atenção nos últimos tempos porque mobilizou os veículos de imprensa e porque reverberou nas grandes marchas de junho de 2013. Essa contenda envolveu a promotoria, evidenciou a forma como as denúncias de envolvimento em esquemas de corrupção são utilizadas como armas políticas, revelou o quanto as instituições estão envolvidas em constante disputas internas e, uma vez que o resultado daquela disputa definiria os marcos da investigação criminal, permitiu que se vislumbrasse como o debate sobre a *accountability* interinstitucional ocorre no interior do estado brasileiro. O texto foi construído, portanto, como um estudo de caso dedicado a entender como se deu a luta política envolvendo a PEC 37/2011.

A princípio supunha-se que as manifestações de junho seriam o fator determinante no resultado daquela disputa. Imaginava-se também, contrariando certas reflexões sobre o voluntarismo da promotoria, que a decisão parlamentar de enterrar aquela PEC se devia muito mais às preocupações dos próprios parlamentares e à sua sensibilidade diante do clamor popular do que à militância do MP. Ao que tudo indica, contudo, não é possível hierarquizar os dois fenômenos porque teria havido uma acomodação de interesses - se foi casual ou produzida isso precisaria ser aprofundado em outra oportunidade - entre as ações militantes e voluntaristas da promotoria, dos parlamentares e dos sublevantes em favor do Ministério Público e contra os interesses das polícias. Também se supunha que a derrota da PEC só aconteceu em decorrência da militância ministerial e da pressão popular, mas ao que tudo indica, a derrota aconteceria de um jeito ou de outro, mas não com a força simbólica que o processo adquiriu.

Diante da complexidade do fenômeno, o primeiro interesse dessa pesquisa foi recolher o máximo de informações possíveis sobre o assunto, dando a ela um caráter exploratório na qual se sacrificou um pouco das possíveis buscas por relações causais e um trabalho comparativo - tradicional no campo da Ciência Política - em nome de um recolhimento tão

abrangente quanto possível de reflexões sobre o tema da judicialização na literatura das ciências sociais e das posições políticas, intelectuais e institucionais sobre o assunto. A partir dessa literatura tentou-se avaliar o conceito de voluntarismo e de *accountability*, mas também extrair lições sobre o processo de desenvolvimento das relações entre o poder de justiça e os poderes eleitos no país. Ao mesmo tempo, procurou-se observar de perto os acontecimentos e debates que levaram à apresentação em 2011, e à derrota, em 2013, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 37A/2011<sup>2</sup> no Congresso, descrevendo o comportamento dos atores políticos, a construção, mudança e consolidação de suas posições sobre a PEC e as estratégias e recursos empenhados, destacadamente pela instituição do MP e seus representantes, contra aquela Proposta.

A ordem exata em que essas reflexões são apresentadas é a seguinte: o trabalho começa com uma breve apreciação da conjuntura, considerando acontecimentos que se relacionam às transformações do poder de justiça e do Ministério Público entre 1988 e 2015. Espera-se que essa apreciação conjuntural sirva de instrumento para a apreciação das literaturas sobre o assunto considerando uma relação entre o desenvolvimento desse campo de estudos e as transformações da questão em tela<sup>3</sup>.

Em seguida, pode-se ler uma revisão bibliográfica tão ampla quanto foi possível da literatura sobre judicialização (majoritariamente aquela produzida no interior das Ciências Sociais), na qual se evidenciam algumas polêmicas sobre a forma mais adequada de se interpretar a atuação do sistema de justiça no interior das democracias, seja como ator importante a potencializar o atendimento aos direitos sociais, seja como destacado instrumento de *accountability*. Nesse sentido, foram realizadas buscas nas páginas de distribuição de artigos acadêmicos e revistas especializadas por exemplo, e o capítulo acabou se tornando uma tentativa de sistematizar a judicialização como campo de estudos dentro das Ciências Sociais.

Também foi realizado um levantamento pormenorizado - em consultas à página do Congresso Nacional - dos documentos nos quais ficaram registradas as diversas audiências públicas que debateram o tema e também documentados os posicionamentos dos deputados envolvidos nas comissões que apreciaram o texto original da PEC 37 e que elaboraram a redação final da Proposta de Emenda Constitucional. O mesmo levantamento foi feito em relação ao seu posicionamento enunciado em plenário antes e durante os debates que levaram

---

<sup>2</sup> BRASIL, 2011a.

<sup>3</sup> É o caso da Reforma do Judiciário e da criação dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. A mudança institucional que produziram e os condicionantes que tornaram essa reforma possível abriram novas linhas de pesquisa no campo de estudos em judicialização.

finalmente à derrota da PEC em 25 de junho de 2013, com o fito de avaliar se houve transformação em seus posicionamentos e, em caso afirmativo, observar os fatores que teriam favorecido esta mudança.

O derradeiro segmento desta dissertação representa o esforço de enxergar a história da PEC 37 à luz dos conceitos que o segundo capítulo evidenciou, rediscutindo o tema do ativismo jurídico e das capacidades de arregimentação de forças políticas por parte do MP e das armas e estratégias utilizadas na contenda que levou à derrota daquela PEC.

## 1 UMA NOTA PESSOAL

Pela manhã, quando me sentei ao computador para escrever algumas palavras sobre o assunto deste trabalho e pensava de que forma apresentar uma relação entre as instituições políticas e jurídicas, supunha que o conceito de judicialização seria um processo no interior da democracia brasileira que não servia para descrever a primazia de uma instituição sobre a outra, mas indicava uma tensão, um conflito, entre os poderes de justiça e da política. Enquanto pensava sobre isso recebi em um grupo de uma rede social um áudio com a voz do Ministro Moro e um chamado a que este áudio fosse multiplicado por todos os outros grupos dos quais fazia parte. No áudio, um Sérgio Moro sério, preciso nas palavras como se lesse um teleprompter, defendia sua proposta de “lei anticrime” apresentada em uma segunda-feira, 16 de setembro de 2019.

O que o motivou esta campanha foi uma declaração em vídeo, feita pelo então presidente da Câmara dos deputados Rodrigo Maia, que destacava a interseção entre o Estado de Direito e a necessidade de se defender a liberdade de imprensa e garantir-lhe proteções básicas, tais como permitir que se mantivesse o sigilo das fontes dos jornalistas. Ele comentava as diversas mensagens dos promotores envolvidos na “Operação Lava jato” que surgiram na imprensa pelo “*Intercept*” de Glenn Greenwald entregues por um ativista virtual. Maia, em tom desafiador, dizia que se era preciso punir criminalmente um *hacker* que obtém informações ilegais de agentes públicos, então era imperativo que agentes públicos que apresentassem informações sigilosas à imprensa também o fossem.

Esse pequeno entrevero me despertou a lembrança de acontecimentos e atores mais antigos a partir dos quais a judicialização se tornou uma questão para mim. O primeiro nome de que me lembrei foi o do atual ministro da justiça Sérgio Moro. Em seguida Deltan Dallagnol, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello, Luiz Fux, Luís Roberto Barroso, Teori Zavascki. Me recordei de Eduardo Cunha, do parlamentarismo de ocasião que levou ao impedimento de Dilma Rousseff, dos vazamentos ilegais de telefonemas da presidente, do “acordão” envolvendo Joesley, Temer, Aécio, Supremo Tribunal Federal (STF) e tudo mais. Me recordei dos óculos de Marcelo Odebrecht nas imagens de suas delações em troca de perdão judicial. Fui me recordando de tantos outros e outras personagens importantes que ajudaram a redesenhar a conjuntura nacional. Forcei a memória e me vieram José Dirceu, Roberto Jefferson, Joaquim Barbosa, Delúbio Soares, Palocci, Marcos Valério, os julgamentos do mensalão, os nervos de aço de Roberto Jefferson, enfim me toquei do óbvio: o que vemos hoje

não é novo, tem uma história que se confunde com os anos dos governos petistas e mais para trás. Com um pouco mais de esforço é possível recordar do inesquecível Nicolau dos Santos Silva, de Paulo César Farias, dos “Anões do Orçamento” e claro, daquele Fiat Elba do ex-presidente Collor.

Me esforcei por lembrar, em meio a tantos personagens, se havia algum acontecimento nos últimos anos capaz de explicar essa tensão entre os poderes que o conceito de judicialização parecia descrever. Algum evento forte o suficiente para alterar os rumos das coisas, capaz de produzir uma trepidação que ajuda a entender, por exemplo, o polêmico caminho que levou ao *impeachment* de Dilma Rousseff - que sem muito esforço pode ser chamado de golpe. Me vieram à mente as privatizações, o assassinato de PC Farias, o “Mensalão” e uma quantidade imensa de nomes de operações: “Sob cerco”, “Satiagraha” e “Lava Jato” por exemplo. Me lembrei dos grandes eventos, das Copas da Fifa e das Olimpíadas. Quando cheguei nessa parte imediatamente as imagens de junho de 2013 vieram à mente. Alguma coisa acontecia no mundo. Os Indignados, os movimentos em Wall Street e no Brasil uma onda de protestos de rua que deixou a todos atônitos. Me perguntei, dadas as proporções daquelas marchas, se ali não teria ocorrido alguma coisa, se haveria algum aspecto decisivo resultando de todas aquelas manifestações. Impossível afirmar categoricamente, mas ficou a dúvida.

Essas recordações me permitiram lembrar das motivações daquelas marchas. Entre as incontáveis pautas, a redução das passagens primeiramente, serviços públicos “padrão Fifa”, mais democracia, mais participação e menos corrupção se destacavam. Uma das reivindicações me causou estranheza: a derrota da PEC 37. Me lembrei de debater, muitas vezes acaloradamente e mesmo sem entender muito bem o assunto, sobre a necessidade de se manter ou não as investigações com o Ministério Público. E comecei a imaginar se na história dessa Proposta não haveria algo capaz de iluminar as questões relacionadas à judicialização. Na tentativa de recontar um pouco da história que me havia levado por aquele caminho fiz uma pequena linha do tempo, obviamente cheia de lacunas que minha memória era incapaz de preencher. Pesquisei um pouco em um site de buscas famoso e tentei completar essas lacunas observando algumas páginas de jornais e o que destacavam de significativo sobre aquele ano e sobre a PEC.

Isso me obrigava a imaginar que a linha do tempo, que aos poucos se completava, tinha limites intrínsecos, pois, contava com minha memória fragmentada e inevitavelmente marcada pela minha trajetória, com informações coletadas em sites de busca - que são gerenciados por algoritmos - e com notícias que a imprensa poderia oferecer e que obedeciam à sua própria ordem de prioridades.

Ciente desses limites, me armei com essa linha do tempo e empreendi a tarefa de tentar remontá-la, ao menos superficialmente. Encontrei uma série de iniciativas da sociedade civil, da Igreja Católica, dos poderes legislativos, de justiça, da Suprema Corte brasileira e dos representantes da classe jurídica de todas as instâncias, Identificando a corrupção como a grande mazela da sociedade brasileira e reivindicando participação em seu combate. Uma rede complexa que me fez repensar o aparente protagonismo jurídico e começar a fortalecer a ideia de judicialização como processo que envolvia o sistema de justiça e não só o poder judiciário. Em meio a essa reflexão e levantamento, o Ministério Público como ator político, surgia destacado em todos os cenários e foi se tornando impossível descolar as reflexões sobre a PEC de alguma consideração sobre as narrativas de combate à corrupção.

As lembranças de junho de 2013 e suas jornadas ficaram marcadas também pelas imagens da repressão. As polícias reprimindo com violência e uma atuação vigorosa do Ministério Público denunciando os abusos cometidos. Não era incomum ligar a TV e encontrar promotores denunciando a violência policial e notícias sobre o andamento dos trabalhos de fiscalização das obras para os grandes eventos. Pela TV também se viu um jornalista provocando as multidões nas ruas conclamando-as a lutar contra a corrupção e lutar pela derrubada da PEC 37. Quanto mais refletia, mais a atuação do Ministério Público se destacava. Quanto mais pensava naqueles eventos e refletia sobre o Ministério Público, mais a derrota da PEC 37 aparecia no horizonte e parecia um elemento chave para se debater a judicialização no país.

Ao iniciar este trabalho imaginava que encontraria evidências de uma mudança institucional relacionada a PEC 37 que tivesse ajudado a legitimar algumas práticas do MP. O que descobri é que as ações do MP chamavam a atenção de pesquisadores da Ciência Política e do direito há muitos anos, mesmo antes da Constituição de 1988, e que a vitória do MP em 2013, materializada na derrota da PEC 37 no Congresso, poderia significar uma outra coisa. Em verdade, me pareceu que todo o empenho do MP contra a PEC 37 representava a defesa do status quo da própria instituição conquistado ao longos dos anos, ou seja, a defesa de seu insulamento em relação aos poderes políticos. Dessa maneira, comecei a entender a derrota da PEC 37 como sinal da grande força política que o personagem Ministério Público havia alcançado e as armas e estratégias utilizadas em defesa de suas próprias prerrogativas. Vale mencionar que na minha memória a PEC 37 ficou registrada como uma tentativa de retirar do MP suas capacidades investigativas e que só me dei conta de que essa lembrança foi construída como resultado da militância daquele período construindo este texto. A confecção deste

trabalho, portanto, representa uma tentativa de refazer o caminho que deu aos promotores essa força e as armas que tiveram e ainda têm à disposição.

### 1.1 Apontamentos sobre a conjuntura nacional: voo de pássaro

Nos idos de 1997 durante a “Campanha da Fraternidade: Fraternidade e Política” organizada pela Igreja Católica começavam a se formar uma espécie de acordo político que ajudou a redesenhar as lutas institucionais e as disputas eleitorais no país nas décadas seguintes. Capitaneados pela Confederação dos Bispos do Brasil (CNBB), em 1997, uma série de entidades civis e religiosas se engajaram em um movimento nomeado “Combatendo a corrupção eleitoral” que visava recolher assinaturas suficientes para a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular (Projeto de Lei Popular 518/09) ao Congresso Nacional. Isso exigiria mais de 1 milhão de assinaturas. O trabalho de recolhimento de signatários deste projeto durou quase 10 anos e se encerrou em 2009 quando, em maio, foi finalmente apresentado à Câmara para apreciação.

Alguns anos mais tarde, em 2002 e mais uma vez motivado pela CNBB, se formou, durante o período eleitoral, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) que contava, entre outras instituições, com a Associação Juízes pela Democracia (AJD), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e as associações do Ministério Público, assumindo a tarefa de potencializar o alcance da iniciativa de 1997. Este movimento acabou renomeando o projeto inicial chamando-o “Lei da Ficha Limpa” (Lei Complementar 135/10) que seria definitivamente aprovado em maio de 2010 encerrando o ciclo de trabalhos iniciados na década anterior. Também ligado a esse movimento e ainda no ano de 1997 foi produzido outro projeto de iniciativa popular que culminou em um projeto de lei apresentado ao Congresso que levou à criação da “Lei contra a Compra de Votos”<sup>4</sup> (Lei nº 9.840/99), cujo *slogan* “voto não tem preço, tem consequência” ficou bastante conhecido<sup>5</sup>.

Ainda lideradas pela CNBB, diversas entidades da sociedade civil e das diversas classes se reuniram e criaram a “Coalizão pela Reforma Política e eleições limpas”. Essa organização sistematizou suas ideias em novo projeto de iniciativa popular chamado “Eleições Limpas”

---

<sup>4</sup> BRASIL. 1999.

<sup>5</sup> MCCE, 2015.

cujas principais reivindicações eram “1. proibição do financiamento de campanha por empresas e adoção do Financiamento Democrático de Campanha; 2. eleições proporcionais em dois turnos; 3. paridade de gênero na lista pré-ordenada; e 4. fortalecimento dos mecanismos da democracia direta com a participação da sociedade em decisões nacionais importantes;”<sup>6</sup> Este projeto chegou ao Congresso e acabou sendo transformado na última reforma política de 2016 mesmo sem atender por completo ao que este movimento pleiteava originalmente.

Essas iniciativas combinavam com os esforços que já se faziam sentir no início dos anos 90 quando foram aprovadas a “Lei das Inelegibilidades”<sup>7</sup> às vésperas da primeira revisão constitucional de 1992 e a “lei da improbidade”<sup>8</sup> indicando o desejo de se disciplinar o exercício dos mandatos políticos e limitar, de alguma forma, sua atuação. Enquanto as iniciativas mais antigas se relacionavam à necessidade de consolidação de uma constituição recém aprovada, as mais recentes visavam, entre outras coisas, responder aos primeiros grandes traumas da jovem Constituição de 1988. Depois dos anos de chumbo a então novíssima República esteve às voltas com a cassação do mandato do primeiro presidente eleito de forma direta, acusado de envolvimento em diversos casos de corrupção, com os famosos casos envolvendo Paulo Maluf e Celso Pitta<sup>9</sup> em São Paulo e com as lutas contra o crime organizado no Rio de Janeiro capitaneadas por um jovem delegado chamado Hélio Luz e pelo promotor Antonio C. Biscaia.

Simultaneamente, estava sendo gestada a sensação de que a justiça brasileira não tinha condições de atender aos clamores por honestidade na política, tanto porque se acreditava que o judiciário era tão moroso que as ações se perdiam no tempo, quanto porque se via no poder de justiça uma casta elitista descompromissada com as demandas sociais. Essa avaliação instalou na sociedade brasileira um debate que durou mais de 10 anos sobre uma possível reforma do Judiciário. Sadek (2004) fez um levantamento de todos os passos que foram dados na construção dessa reforma e um balanço das implicações que esta poderia ensejar. Entre outras coisas, ela observou a grande polêmica acerca da construção de um órgão responsável por exercer controle externo sobre o poder judiciário, órgão que acabaria sendo criado e nomeado de Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com a Reforma do Judiciário. Em seu estudo, ela mencionou que ao mesmo tempo havia sido criado um Conselho capaz de oferecer o mesmo tipo de controle em relação Ministério Público: o CNMP. Observou também que o

---

<sup>6</sup> REFORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA, 2014.

<sup>7</sup> BRASIL, 1990.

<sup>8</sup> BRASIL, 1992.

<sup>9</sup> O GLOBO, 2017.

comportamento dos partidos de oposição, em especial o Partido dos Trabalhadores (PT), era de militância ativa em prol da independência das instituições do sistema de justiça e da criação desses Conselhos.

A proposta de reforma foi apresentada em 1992, mas só se efetivou em 2004. No meio do caminho, em 1999, como lembrou Arantes (et al. 2006), por iniciativa de Antônio Carlos Magalhães, foi instalada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do judiciário para investigar irregularidades nos Tribunais Superiores e possíveis vendas de sentenças. Em meio à repercussão que o caso produziu, destacou-se um personagem, o juiz Nicolau dos Santos Neto - alcunhado de juiz lalau pela imprensa. Ele e todo o barulho provocado pela CPI contribuíram para descredibilizar uma justiça já bastante desacreditada e ajudaram a impulsionar a urgência da reforma do judiciário. Não sem razão Sadek (2004) identificava à época uma verdadeira crise da justiça brasileira.

A década de 90 foi marcada também por uma série de reformas estatais promovidas a fim de “modernizar” o país, isto é, prepará-lo para a vida competitiva internacional e adequá-lo às exigências econômicas mundiais. Entre elas, estavam a reforma da previdência e um pacote de privatizações de empresas estatais, mas também constava a preocupação de garantir mais eficiência e controle mais rígido sobre as contas públicas. Essas reformas estavam relacionadas à uma certa leitura de que o país estava atrasado em relação a seus concorrentes e pretendia lidar com as ameaças constantes das crises globais.

Tome-se como exemplo a crise de 1998 iniciada na Ásia envolvendo a incapacidade de diversos países manterem seus compromissos com empréstimos contraídos das agências internacionais - e que na América do Sul teve na Argentina e em sua moratória de 2001 um caso exemplar. Isso fortaleceu as recomendações e pressões que vinham do Fundo Monetário Internacional (FMI) em prol de reformas estatais para garantir maior controle sobre as contas e ampliar a capacidade de liquidez dos países. Hoje essas recomendações seriam chamadas políticas de austeridade.

A exigência por mais controle sobre as contas públicas, corte nos gastos públicos e o espírito de desestatização pressionou o aparato normativo brasileiro e contribuiu para o que Arantes (et al., 2006) chamou de Governo Constitucional. Nesse contexto a chamada “Lei da Responsabilidade Fiscal”<sup>10</sup> foi aprovada em 2000 e a oposição e os governistas começaram a se entender sobre o desejo de ver o sistema de justiça mais eficiente, modernizado e atuante no

---

<sup>10</sup> BRASIL, 2000.

controle sobre o estado e deram os passos decisivos para reformar o poder de justiça, o que se efetivou em 2004.

É no espírito dessas reformas e tendo o crime organizado, que no ano de 2003, por iniciativa do promotor fluminense e deputado do Partido dos Trabalhadores, Antônio Carlos Biscaia, foi apresentada uma lei (Proposta de Emenda Constitucional nº 197/2003)<sup>11</sup> que tentava disciplinar para o Ministério Público a possibilidade de empreender investigações criminais. Essa iniciativa, porque se alimentava das críticas à morosidade do judiciário e de uma sensação de incredibilidade em relação às polícias, combinava com as observações que Werneck Vianna (et al, 1999 e 2002) vinham fazendo em suas pesquisas: o Ministério Público, com as ferramentas postas à sua disposição, havia ocupado um espaço importante na disputa política e alterado a percepção da sociedade sobre o lugar onde dirimir seus conflitos. Mais precisamente, acreditava-se que o Ministério Público seria o órgão mais competente para garantir a idoneidade política nacional.

Além disso, era conhecido que o Ministério Público se envolvia em investigações criminais há muito tempo, possivelmente desde que foi criado nos estados do Paraná e de São Paulo entre 1994 e 1995 um grupo especializado para combater o crime organizado, o Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (GAECO). Com isso, encurtou-se o passo que deveria ser dado para que um grupo dedicado ao combate ao crime organizado voltasse suas atenções à corrupção.

Entre as eleições de 2002, ano em que o candidato do PT Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito, e 2006, ocorreu o que seria o primeiro grande evento político envolvendo escândalos de corrupção nas altas cúpulas dos governos petistas: o chamado “Mensalão”. Para sintetizar, o governo PT teria construído uma base aliada no congresso que estaria sendo mantida por um sistema de transferências de recursos ilícitos do executivo para o parlamento. Àquela altura esperava-se que algumas medidas severas fossem tomadas e depositou-se uma grande expectativa no Supremo Tribunal Federal. As oitivas de cada um dos acusados nas CPIs e depois seus julgamentos receberam uma enorme cobertura da imprensa e cada detalhe foi acompanhado de perto até a década seguinte quando diversos políticos importantes foram presos.

As reverberações do Mensalão chamaram a atenção de Amanda Lima e Fernando Fontainha (2018) para quem o evento representaria o início de um movimento de parábola do sistema de justiça brasileiro, cujo nadir seria a incorporação pelo então presidente do STF,

---

<sup>11</sup> BRASIL, 2003.

Joaquim Barbosa, da doutrina conhecida como “Teoria do domínio do fato”, que, importada de um código penal estrangeiro, ajudou a estabelecer os instrumentos que levaram à condenação alguns anos mais tarde, mais especificamente em 2013, de umas das principais forças do governo, José Dirceu. A grande repercussão na imprensa e a sensação de que o poder judiciário, caso se endurecesse como o fez Joaquim Barbosa, resolveria de vez os problemas de corrupção no país, ajudou a criar uma sensação de que era pela justiça que se daria algo como uma moralização nacional. O sentimento foi tão significativo que, não muito mais tarde, o nome de Joaquim Barbosa era ventilado como candidato à presidência da República.

Os eventos de 2005 e 2006 reverberaram nos anos seguintes comprometendo inegavelmente a imagem dos governos petistas e sua capacidade e estratégia política, haja visto seu desempenho na Câmara e o rearranjo das alianças eleitorais dos anos posteriores. Também evidenciaram o papel fundamental do sistema de justiça no caso “Mensalão” o que alimentou as chamas daquele debate sobre as formas de proceder do poder judiciário e do Ministério Público com relação aos poderes políticos e desautorizaram qualquer análise da vida política nacional que não considerasse as movimentações dos poderes de justiça.

A verdade é que a atuação dos atores do sistema de justiça em casos de corrupção já se destacava bem antes de 2005, como se pôde observar naquele acontecimento tornado escândalo de corrupção, o “Escândalo do Banestado”<sup>12</sup> na segunda metade da década de 90 e inícios dos anos 2000. Para além das particularidades deste caso, o que importa é que um dos juízes de mais destaque no período atendia pelo nome de Sérgio Moro e sua atuação contou fortemente com a participação do Ministério Público. Essa importância continuou após o Mensalão e o MP teve destacada importância em diversas operações contra a corrupção e em ações que serviam de fiscalização sobre os gastos públicos, tais como as inúmeras obras infraestruturais que os programas de desenvolvimento do governo federal punham em marcha, em especial com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 1).

Apesar de tudo, o governo PT manteve grande popularidade e conseguiu a reeleição nas eleições majoritárias em 2006 por uma margem de votos significativa. Ao mesmo tempo, a bancada parlamentar continuava simpática ao governo tal como mostra a composição por partidos do gráfico abaixo.

---

<sup>12</sup> CARVALHO, 2018.

Gráfico 1 – Evolução da Câmara dos Deputados entre 1999 e 2006



Fonte: Folha online, 2002.

Para as eleições de 2010 e 2014 o cenário se alterou e a tradicional bancada aliada, parte desfeita nos últimos anos começou a se reconfigurar. A tabela abaixo mostra o comparativo por partidos para as eleições de 2010 e de 2014. De acordo com elas os nove partidos que apoiaram a candidatura de Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, Partido Progressista, Partido Social Democrático, Partido da República, Partido Republicano Brasileiro, Partido Democrático Trabalhista, Partido Republicano da Ordem Social e Partido Comunista do Brasil) ganharam 304 vagas na Câmara e 52 no Senado no total. Pelo que se vê, o PT mantinha em 2010 a maioria simples do congresso e do Senado. Apesar disso o governo e sua base aliada foram os que mais perderam no pleito, uma vez que o resultado indicava encolhimento de seus quadros em comparação ao período anterior.

Figura 1 – Evolução dos votos para o Congresso Nacional entre 2010 e 2014

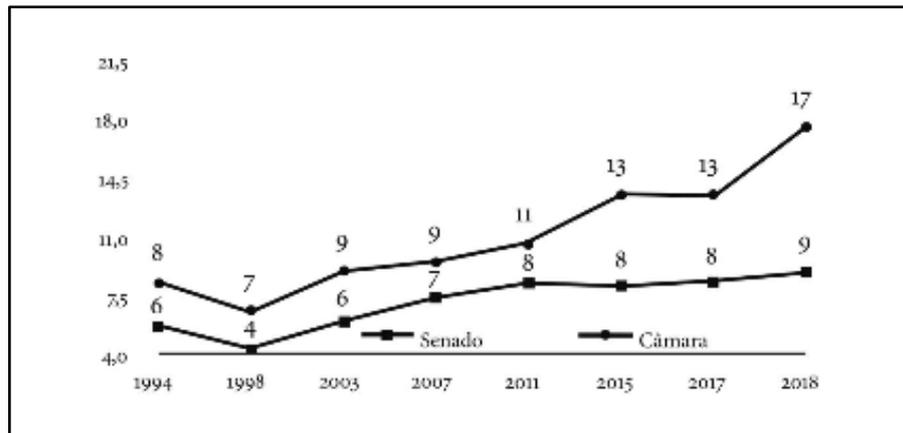


Fonte: VELASCO, Flávia. G1, 2014.

O partido da situação precisou lidar com essa mudança no perfil das Câmaras legislativas em um cenário em que sua principal liderança política, Luiz Inácio Lula da Silva, não poderia mais capitanear a nação. Dilma Rousseff, ex-ministra de minas e energia e da casa civil, foi escolhida para dar seguimento ao projeto de poder de seu partido. Apesar das dificuldades, nas eleições em 2010 Dilma foi eleita com uma imensa popularidade.

Seu governo teve que lidar com uma nova conjuntura política marcada especialmente pelos efeitos que tardaram, mas chegaram finalmente, da crise dos *subprimes* de 2005 divulgada para o público em 2008. Mas também com o aumento da fragmentação, ilustrada no gráfico abaixo, no Parlamento e no Senado e com uma polarização mais pronunciada com o PSDB. Esse cenário aproximou o Partido dos Trabalhadores do PMDB e de partidos mais afastados de seu arco tradicional de alianças. Não seria absurdo dizer que o presidencialismo de coalizão estava sendo forçado até seus limites.

Gráfico 2 – Evolução da fragmentação partidária entre 1994 e 2018



Fonte: ABRANCHES, 2018, np.

Apesar das dificuldades no horizonte, Dilma herdou um governo que produziu mudanças sensíveis no tecido social ao conseguir incrementos substantivos no salário mínimo, produzir uma reforma universitária ampliando sensivelmente o número de vagas para o ensino superior, estabelecer o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), garantir taxas muito baixas de desemprego e implementar o programa do Microempreendedor Individual (MEI) por exemplo. Entre outras ações, os governos revitalizaram todo o aparato das polícias judiciárias e do próprio Ministério Público, seja garantindo melhorias salariais ou aumentando seu corpo profissional. Essas ações combinadas com o protagonismo do país na política internacional, liderando as negociações diplomáticas no Irã, formando o BRICS e liderando o Mercosul, alimentavam em amplos setores da sociedade as expectativas de um crescimento indefinido do país.

Um dos antigos compromissos dos governos petistas era a ampliação do acesso à justiça. Há muito tempo o poder judiciário era acusado de ser moroso e elitista e as reformas estudadas por Sadek não solucionaram totalmente o problema. Isso resultou em um segundo esforço em que os poderes da república se reuniram a fim de dar celeridade, transparência e melhores resultados em relação à persecução à corrupção, o chamado Pacto Republicano<sup>13</sup>. Isso representou um esforço de conciliar as agendas dos poderes políticos para recompor as atribuições do poder de justiça e dar-lhe celeridade, mas passou longe de ter apaziguado as tensões entre as forças no poder. Um exemplo significativo foi a PEC 33<sup>14</sup> e as disputas que se seguiram à sua apresentação. Apresentada por um deputado petista, ela visava dirimir uma

<sup>13</sup> PORTAL STF INTERNACIONAL, s.d.

<sup>14</sup> BRASIL, 2011b.

tensão quanto à avaliação da constitucionalidade das leis, mas foi noticiada como a PEC que abolia a separação dos poderes<sup>15</sup> e acabou envolvida na construção - ou na disputa - dos acordos políticos entre Congresso e STF para a aprovação da Reforma eleitoral<sup>16</sup>.

Nessa atmosfera de tensão é que a chamada “PEC da Impunidade”, PEC 37/2011 foi apresentada pelo então deputado Lourival Mendes - da base oposicionista - para regular as atribuições investigativas do MP, o que motivou diversos juristas e especialistas a publicizar suas opiniões e dar início a uma contenda. Caso de Ives Gandra<sup>17</sup>, que defendia que o texto constitucional garantia a privatividade do poder de investigação à Polícia Federal e que deveria ser vetado ao Ministério Público esta atribuição que ocasionalmente desempenhava e do conjunto dos promotores que, antagonizando, alardeavam que a PEC 37 seria a PEC da corrupção ou da impunidade e que, se aprovada, comprometeria toda a capacidade investigativa do país.

No mesmo ano de 2011 uma outra tensão movimentava a vida política brasileira, dessa vez envolvendo o CNJ e o STF<sup>18</sup>. Em setembro daquele ano, a corregedora Eliana Calmon cunhou o termo “bandidos de Toga” se referindo ao poder dos magistrados e em entrevista ao Roda Viva no mês seguinte reiterou

eu sei que é uma minoria. A grande maioria da magistratura brasileira é de juiz correto, decente, trabalhador. A ideia que se deu é que eu tinha generalizado. Quando eu falei bandidos de toga, eu quis dizer que alguns magistrados se valem da toga para cometer deslizes. (MARTINS, 2013)<sup>19</sup>

O momento mais delicado se sentiu algumas semanas depois. O Tribunal de Justiça de São Paulo havia decidido quitar alguns passivos trabalhistas dos magistrados, acumulados desde os anos 90, movimentando uma quantia suntuosa de recursos. A movimentação chamou a atenção do CNJ que resolveu investigar. Ele acabou descobrindo que entre os favorecidos estavam os Ministros Ricardo Lewandowski e Cezar Peluso, então presidente da Suprema Corte. Para surpresa de muitos, Lewandowski em dezembro de 2011, por solicitação da Associação de Magistrados do Brasil (AMB), emitiu uma liminar paralisando aquelas investigações.

---

<sup>15</sup> Esta proposta, entre outras coisas, propunha uma nova regra para que o STF declarasse a inconstitucionalidade de uma lei aprovada pelo parlamento. Conforme CAVALCANTI JUNIOR, 2013.

<sup>16</sup> A PEC 33/2011 foi aprovada pela Comissão de Constitucionalidade do Parlamento no mesmo ano da PEC 37 e correu paralelamente aos debates da PEC 37 sendo derrotado na mesma semana de junho de 2013.

<sup>17</sup> MARTINS, 2013.

<sup>18</sup> GAZETA DO POVO, 2011.

<sup>19</sup> FARAH, 2011.

Quase simultaneamente o ministro Cezar Peluso se envolvia em outra grande polêmica. Com base na “lei da ficha limpa”, cuja constitucionalidade ainda não havia sido apreciada pelo STF, alguns senadores foram impedidos de assumir seus mandatos, caso de Jader Barbalho (PMDB). No que teria sido uma manobra estratégica do partido junto ao STF, Peluso teria indicado o caminho jurídico para que Barbalho conseguisse assumir o cargo e orientasse seus pares do PMDB com o mesmo fim.

Estava instalado um clima de desconfiança generalizada com relação aos poderes da justiça e debates sobre as formas de controle e transparência dos tribunais pelo país aumentaram em relevância. Os magistrados do STF acusavam a imprensa, como fez Lewandowski, de vazarem informações sigilosas com o fito de constranger o poder de justiça. Outros diziam que o CNJ deveria ser responsável por fiscalizar o STF e inclusive por puni-lo. Enquanto o debate se acirrava, o Senado preparou uma Emenda Constitucional que garantia poderes ao CNJ viabilizando sua capacidade de investigação e de punição aos magistrados. Essa Emenda tramitou no Senado e na Câmara e acabou sendo arquivada em 2019. Isso mostrava que os esforços de ajuste do Pacto Republicano aos poucos estavam sendo corroídos pela forte tensão e disputa que acirrava os ânimos no interior da classe política e do sistema de justiça.

Enquanto isso, durante todo o ano de 2012, a PEC 37 foi submetida à audiências públicas e passou pelas comissões parlamentares recebendo adições e revisões. Quando em abril de 2013 ela foi levada ao plenário em sua versão definitiva, o Ministério Público e as entidades ligadas ao MP, como a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), reagiram fortemente e assumiram a tarefa de convocar manifestações por todo o país contra sua aprovação. Apelidaram-na de PEC da impunidade e foram à imprensa denunciar o que seria um retrocesso na tentativa de conter os casos de corrupção. A OAB e a Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal (ADPF), por sua vez, se posicionaram favoravelmente a Proposta por entenderem que o Ministério Público ultrapassava suas competências constitucionais ao trabalhar como órgão de investigação.

Não muito depois, já sob os auspícios da Copa da Confederações, uma série de pequenas manifestações começaram a ocorrer pelo país reivindicando redução das tarifas de ônibus e políticas diferentes para a mobilidade urbana. Esse movimento foi tomando corpo e, quando a Copa finalmente começou, os pequenos protestos ganharam força se tornando imensas marchas de rua com milhares de pessoas em diversas cidades do país. Quando as “jornadas de junho” mostraram toda sua energia, todos os setores do poder começaram a disputar sua direção e o controle da narrativa daquele movimento.

Parte da imprensa, assimilando as narrativas do Ministério Público, lançou a ideia de que os sublevantes, que reivindicavam redução de 20 centavos na tarifa, deveriam assumir tarefas maiores, como a de impedir que a PEC 37, agora reconhecida como “PEC da Impunidade” avançasse, pauta que terminou sendo assimilada por parte daquelas manifestações. Foi curtíssimo o período entre essa assimilação e a votação da PEC pelo Congresso em junho daquele ano. A urgência dada ao tema e o resultado da votação revelaram o quanto o Ministério Público e sua narrativa se impuseram à classe política. Dos 442 deputados presentes, apenas 9 votaram a favor da PEC, 2 se abstiveram e o expressivo número de 430 deputados decidiram por encerrar aquele assunto.

O ano de 2013, com suas grandes manifestações e com os inúmeros esforços de compreender e dar direção ao fenômeno, pode ter visto surgir um evento bastante raro na política: a construção de uma legitimidade política, jurídica e social, bastante difícil de ser rompida, para uma única instituição. Isto é, diante da ideia de que a justiça e a política estavam feridos de morte, depositaria-se no Ministério Público a proteção dos interesses da população e a guarda de todos os direitos da população. Afinal, era isso que se via na prática. Enquanto o judiciário, a política representativa e as polícias eram descredibilizados, o MP acumulava credibilidade e alargava sua força junto à sociedade. Se isso é verdadeiro para o conjunto da população é difícil dizer, mas parece que, ao menos entre os promotores, o desfecho daquele período teve esse sentido.

Na prática o que o Ministério Público já vinha fazendo, ou seja, investigar criminalmente, continuou sendo feito. Todavia, o que antes despertava a desconfiança das forças de oposição, da polícia judiciária, de juristas e estudiosos do tema, se impôs àquela altura como a regra de ouro do combate à corrupção e contra a impunidade. O Ministério Público deveria ser protegido das forças políticas, sua autonomia consagrada e seu papel de paladino da justiça ritualizado. Ao mesmo tempo, a classe política se viu constrangida pelo vulto que tomaram as manifestações de rua e se obrigou a recuar em relação ao MP.

No dia seguinte à derrota da PEC 37, a CONAMP emitiu uma nota em júbilo. Agradecia os congressistas pela postura democrática e republicana “confirmando a imprescindível atuação do Ministério Público e de outras instituições no legítimo exercício da investigação criminal, ao rejeitar a PEC 37/11”<sup>20</sup>.

O ano de 2014, por tudo isso que se afirmou, viu o Ministério Público capitanear uma grande operação chamada de “Lava Jato” cujos impactos ainda reverberam. A operação deu

---

<sup>20</sup> CONAMP, 2013.

início a maior série de cassações de mandatos, prisões de políticos e empresários na história do país. Essa operação certamente ajudou a abalar a credibilidade do governo federal e de vários governos estaduais e municipais pelo país o que teria contribuído para o aprofundamento da crise econômica, para o processo de impedimento de Dilma Rousseff e para que determinados grupos avocassem a tarefa da moralização da política brasileira.

Se na observação de 2013 foi possível não olhar para alguns atores muito significativos tais como as instituições patronais, as do Sistema S e as federações como a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), depois da Lava Jato, sua atuação ficou muito evidente. Essas entidades se posicionaram em 2013, mas em 2015 é que sua força foi realmente efetiva nas ruas. A crise econômica que finalmente deixava de ser “uma marolinha” no país e encontrava entre essas instituições uma explicação unívoca proveniente que vinculava o fracasso das políticas econômicas de Dilma à corrupção que seu partido parecia ter inventado.

A polêmica que esse setor alimentou em 2015 é histórica, mas no contexto em tela, encontra um ponto seminal em 2011. Naquele ano a então presidente Dilma anunciava o PAC 2 e um programa de grandes investimentos em obras infraestruturais nas mais variadas regiões do país. A presidente insistia que a melhor forma de combater as ameaças da crise que haviam se instalado desde 2008 seria um incremento nos investimentos, por essa razão no Plano eram encaminhadas uma série de obras, inclusive do programa “Minha Casa Minha Vida”, que prometiam transformar grandemente os municípios do país. Para melhor entender o PAC vale a pena observar como os sites governamentais definiam o programa

o PAC 2, previsto para o período de 2011 a 2014, incorpora mais ações de infraestrutura social e urbana, para enfrentar os problemas das grandes cidades brasileiras. Ele continua investindo na urbanização de favelas e em saneamento ambiental e, ainda, priorizando obras de pavimentação, drenagem e contenção de encostas. Nos bairros populares, está investindo na construção de equipamentos públicos que levem à população conforto, segurança e acesso a serviços essenciais como creches, unidades básicas de saúde, espaços para esporte, cultura e lazer. (BRASIL, 2015, np).

A reação foi imediata e as análises econômicas que acusavam o governo de gastar demais e exigiam mais políticas de austeridade abundavam nos veículos de imprensa e nos debates parlamentares. Os que defendiam uma política mais austera, se inspiravam naquilo que recomendava o projeto elaborado em 2009 no Fórum Econômico<sup>21</sup> de Davos. Em grande parte desses discursos se combinava à exigência de austeridade um empenhado discurso anticorrupção.

---

<sup>21</sup> GÖTZKE, 2009.

Essa era a atmosfera das grandes marchas de 2015, também chamadas de “Novas Marchas para a Família” que, mesmo contendo representantes de setores heterodoxos na sociedade, estavam convencidas acerca da responsabilidade de Dilma na crise econômica e de que o Partido dos Trabalhadores havia se transformado em uma organização criminosa que gerenciava os sistemas de corrupção em todo o país. A então presidente, sentindo-se ameaçada resolveu convidar o ex-presidente Lula para compor o governo como ministro e esse foi um daqueles momentos dramáticos de protagonismo da justiça.

A partir da divulgação de gravações - feitas ilegalmente - de telefonemas da presidente, o STF se posicionou acusando aquela nomeação de uma tentativa de obstruir o trabalho da justiça. Além da ação de Gilmar Mendes, praticamente todos os grandes veículos de imprensa noticiaram o que seria para eles a prova irrefutável da forma corrompida daquele governo fazer política. A pressão surtiu efeito e a nomeação foi cancelada.

Da instalação do processo de impedimento até a derradeira votação na Câmara decretando o afastamento de Dilma Rousseff, o que se viu foram áudios sigilosos vazados na imprensa insinuando um acordo entre o vice presidente, membros do Senado, da Câmara, grandes empresários e o próprio STF. Uma campanha incessante dos setores do patronato acusando o governo Dilma de corrupção e uma incansável defesa dos trabalhos da operação Lava Jato pelos membros do MP e na imprensa. A grande pressão política e o aprofundamento da crise econômica fragilizaram aquele governo de tal forma que em meados de 2016 a presidente foi impedida e Michel Temer assumiu a presidência.

Uma vez que a PEC analisada foi debatida entre 2011 e 2013 e por acreditar que o impedimento da presidente Dilma representou o fechamento de um ciclo de eventos políticos, esta análise termina neste ponto. A próxima parte do trabalho representa o esforço de olhar para a literatura nacional no campo das ciências sociais e para algumas das contribuições que foram feitas acerca da reflexão sobre judicialização. A ideia é tentar localizar como a literatura registrou a atuação dos personagens do sistema de justiça na vida política do país e os principais eixos, problemas e virtudes do conceito para a análise política.

## **1.2 Limiar**

A história das legislações que se quiseram aprovar no sentido de conter ou impedir a irresponsabilidade ou a malversação com a coisa pública revela um diagnóstico que em termos

formais permitiria identificar três grupos de interesse. Um deles acreditava que os problemas da política brasileira seriam decorrentes de desvios morais; outro creditava esses problemas à incompetência administrativa; e um outro atribuía à morosidade, ao tamanho exagerado e ineficaz, à excessiva burocracia, ao exagerado paternalismo e a um espírito interventor as principais questões a serem resolvidas. Esse último grupo, em sua versão radical, seriam os defensores do estado mínimo e do enxugamento a qualquer custo das contas públicas e dos gastos sociais. Não é inoportuno afirmar que essas três avaliações se somavam porque tinham como alvo o mesmo objeto: a sensação de que a ineficiência do estado envolvia a gestão de seus recursos. Nesse sentido, é possível entender como entidades como a CNBB poderiam, ocasionalmente, somar forças com as entidades patronais, os órgãos de justiça e os sindicatos, por exemplo, formando coalizões significativas, do ponto de vista da representatividade social, pleiteando reformas no estado que garantissem probidade administrativa, mais eficiência na máquina pública e intensificação no combate à corrupção

Esses três tipos de interesses podem se combinar, se afastar e se recombinar a depender de fatores conjunturais. Grupos católicos, como aqueles que ajudaram na formação do Partido dos Trabalhadores por exemplo, podem ser muito exigentes quanto à moralidade política, mas não admitirem que o estado abra mão de seu protagonismo enquanto organizador da economia. Por outro lado, militantes patronais podem ser católicos, concordarem com a reivindicação moralizante, mas entenderem que o estado precisa diminuir suas capacidades de intervenção econômica. Seja como for, a pressão sobre os governos para que se mobilizassem contra os problemas sintetizados nos termos improbidade e corrupção estava organizada e só aumentou ao longo dos anos.

Reformar, por exemplo, o sistema eleitoral e os critérios para cassação de mandatos ou impedimento de registro de candidaturas pode significar enfrentar oposições cada vez mais fortes no interior da própria aliança. Não atender a essas exigências pode sinalizar desinteresse em combater à corrupção, por exemplo. Isso significa que atender a essa agenda é uma tarefa bastante sensível ainda mais quando se governa promovendo amplas coalizões, basta imaginar que o alvo dessas exigências são exatamente os atores políticos que legislam sobre elas.

Quando o estado é acossado por crises internacionais e as pressões inflacionárias ou ameaças de recessões são uma realidade, é de se esperar que esses grupos de interesse intensifiquem sua pressão e que qualquer governo se sinta mais constrangido a responder, ou pelo menos aparentar que está respondendo, a essas demandas. Mas como se disse, esse é um tema delicado para a classe política, especialmente para os legisladores. Então, se se sentir confiante o executivo toma a iniciativa ou algum outro poder o faz. Diante da desconfiança que

as insistentes acusações e denúncias envolvendo o poder judiciário produziam e da dificuldade de o executivo manter seus arcos de alianças tendo que experimentar seus limites com aquelas propostas, faz sentido imaginar que o Ministério Público reivindicaria a responsabilidade de levar adiante pautas que ele mesmo ajudou a construir. Paradoxalmente, os governos petistas, especialmente, criam nessa função do MP e patrocinaram a instituição e as polícias estimulando suas capacidades para combater a corrupção.

Entretanto, quando a classe política percebeu o aumento das capacidades do MP e procurou formas de limitá-lo, seja porque parecia estranho o crescimento desproporcional daquela instituição, seja porque quanto mais poderosa a instituição ficava, mais à mercê dela estariam os atores políticos, essa tarefa foi ficando cada mais penosa. As dificuldades de se manter uma coalizão, seja por pressões das crises econômicas, seja por ser preciso experimentar essa aliança com legislações desgastantes, seja porque o governo, eleito com alta expectativa de sua militância de que ele portava formas mais honestas de fazer política, fora envolvido em escândalos de corrupção - independente do mérito dessas denúncias - fragilizava a classe política diante da opinião pública. Nesse cenário, se esforçar por conter o MP poderia descredibilizar qualquer um duas vezes, porque aumentaria o desgaste diante da sociedade e levantaria suspeitas junto à promotoria.

A análise mostrou, mesmo que brevemente, esses movimentos no interior do estado. Espera-se que ela sirva de apoio para a interpretação do que se tentará demonstrar a seguir.

## 2 O PANORAMA DA LITERATURA SOBRE JUDICIALIZAÇÃO

O fortalecimento do poder judiciário e sua importância nos regimes políticos vem sendo notado há muitos anos. Os Federalistas refletiram sobre isso e as observações de Tocqueville sobre a democracia na América são exemplos dessa longevidade. Mas somente em 1995, quando Tate e Vallinder organizaram a obra “*Global Expansion of judicial Power*” é que o conceito de judicialização, como instrumento para descrever o fenômeno, ganhou vida na pesquisa científica no interior das ciências sociais.

Essa obra reuniu um apanhado de observações empíricas de inúmeros pesquisadores sobre a atuação do sistema de justiça pelo mundo com ênfase na atuação das cortes e no seu envolvimento com a vida política dos países estudados. A reunião dessas experiências permitiu aos autores inferirem que o alcance deste fenômeno era global e que em todos os regimes analisados o poder de justiça era parte importante dos desenhos institucionais e afetava decisivamente a vida política democrática.

Entendiam que a força do poder de justiça se dava pela forma como afetava as políticas públicas, alterando-as, promovendo-as ou proibindo-as. Isso ocorreria pelo desenvolvimento da Revisão Judicial capaz de exercer controle constitucional sobre as normas e sobre as políticas públicas, aproximando a ação judiciária ora do poder legislativo, ora de um órgão de controle externo em relação ao executivo. Nesse sentido, o poder judiciário seria capaz de orientar o comportamento dos atores no ambiente da política sob dois aspectos

*judicial review may be termed judicialization from without. There are also different forms of judicialization from within, that is, the introduction or expansion of judicial staff or judicial working methods in the administrative sector. (TATE; VALLINDER, 1995, p. 16)*

A revisão judicial permitiria ao judiciário exercer um controle externo e quanto mais as democracias se complexificaram, maior foi o incremento das capacidades das instituições de justiça e a incorporação dos métodos próprios do direito e das ciências jurídicas pelos atores políticos, constituindo o que eles chamaram de judicialização de dentro. Cientes de que essas ideias impunham a questão de saber quais os limites a esfera judiciária e a política, Tate e Vallinder diziam que nas democracias as decisões estritamente políticas são aquelas que dependem de eleições para as assembleias e de decisões de maioria que se originem de debates públicos. Já as Cortes se caracterizariam por exigir pessoal treinado em técnicas jurídicas, resolução de conflitos envolvendo duas partes a partir de regras pré-estabelecidas, escuta dos

fatos e versões das partes e decisões que favoreceriam uma criação hermenêutica jurisprudencial.

A obra também refletia sobre as condições favoráveis para a ocorrência do fenômeno e encontrava na existência de um regime em que os poderes do estado estivessem separados, em uma desconfiança ou descredibilidade em relação aos poderes majoritários, na presença de direitos fundamentais constitucionalizados, no interesse estratégico de grupos políticos minoritários, no uso estratégico pelas forças opositoras e na delegação dos poderes majoritários de temas difíceis para as cortes esse ambiente propício à judicialização. Todavia, essas condições isoladas ou combinadas favoreceriam, mas não seriam capazes de explicar a causa do fenômeno. Em resposta, o livro sugere o que seria o elemento catalisador responsável por transformar essas condições favoráveis em ação: os próprios magistrados. Isso quer dizer que a judicialização dependeria de uma pré-disposição do magistrado em agir, ou seja, de um ativismo judicial.

As contribuições desses autores sugeririam ao menos quatro agendas diferentes de pesquisa: a primeira ontológica voltada para a reflexão das fronteiras entre os poderes políticos e jurídicos e para a definição do escopo e, por assim dizer, da substância de cada um deles; a segunda relacionada às condições de possibilidade do fenômeno, isto é, compreender como aqueles elementos favoráveis ao fenômeno se tornaram possíveis; a terceira dedicada à compreensão dos condicionantes da ação dos próprios juízes, ou seja, conhecer sua posição política, ideológica e fatores psicológicos a lhes darem motivos para agir; e a quarta, compreender os mecanismos e procedimentos para a revisão constitucional.

Uma abordagem diferente do problema é o que se lê em Ferejohn (2002). Ele resgatou os debates empreendidos por Montesquieu e pelos Federalistas para localizar o judiciário como um tipo de poder preventivo. Na abordagem dos clássicos a criação de leis e o estabelecimento de regras garantiriam um regime sem arbitrariedade e seriam a salvaguarda do facciosismo inerente à vida política, fonte da tirania. Isso significaria que a atuação decisiva do poder de justiça seria percebida desde a gênese da modernidade, mas, assim como Tate e Vallinder, Ferejohn acreditava que após a II Guerra Mundial é que a atuação das cortes e do poder de justiça se incrementou decisivamente. Isso se deveu, em especial, pela introdução da noção dos direitos fundamentais na formação das diversas democracias constitucionais que surgiram após 1945 como resposta aos regimes fascistas e nazistas.

Ferejohn pensava a judicialização como controle sobre as normas, especialmente nos casos em que a justiça exercia poder sobre as regras eleitorais e também como atuação sobre as políticas públicas, seja em sentido negativo ou positivo, isto é, quando a justiça inibe a ação do

poder político ou quando age no sentido de contemplar algum silêncio deste poder, mas tendo em vista a proteção dos direitos fundamentais.

Em consequência, Ferejohn se preocupava com a partidarização do judiciário, ou seja, com a atuação voluntarista deste poder no sentido de legislar. Isso indicaria, em última instância, uma preocupação do autor em pensar o equilíbrio institucional, coerente com a lição dos clássicos para quem a concentração de poder pode representar tirania. Disse Ferejohn (2002, p. 46) que “*Montesquieu thought, in particular, that combining legislative and judicial powers in the same hands was the very essence of tyranny - by which he meant arbitrary rule*”.

Essa condição da magistratura provocaria reações na classe política e esta, por sua vez, tentaria influenciar as cortes, fosse para se prevenir das decisões ou punir algum magistrado que contrariasse os anseios daqueles atores produzindo uma tensão entre os poderes. Dessa maneira, o equilíbrio institucional se revelou como um problema, traduzido pelo conceito de *accountability*. Para Ferejohn em um regime equilibrado as dimensões do poder prestam contas de suas atuações. Os legisladores a prestam imediatamente aos eleitores que podem puni-los ou apreciá-los com os votos e os magistrados pelas exigências racionais de sua própria área, uma vez que devem justificar pública e racionalmente cada uma de suas decisões.

Outra lição importante dos clássicos que reverbera na obra de Ferejohn relaciona-se à ideia de inevitabilidade do facciosismo. Em regimes políticos marcados pela incerteza e pela negociação - regimes democráticos entenda-se - é impossível garantir alguma unidade, o que significa uma fragmentação interna inevitável do campo da política. A fragmentação interna e a sensação de que os tribunais existem para proteger os indivíduos de possíveis abusos seriam os dois fatores preponderantes para a judicialização. Assim o autor compreende esses fatores

*the first is an increasing fragmentation of power within the political branches which limits their capacity to legislate, or to be the place where policy is effectively formulated; the second cause is more nebulous but perhaps more important. It is the sense that courts (at least certain courts) can be trusted to protect a wide range of important values against potential political abuse. (FEREJOHN, 2002, p. 55)*

Ferejohn ainda refletiu sobre a legitimidade das decisões sobre as regras que definem a vida política e quais os limites entre legislar e agir conforme o direito, tendo em vista aquela questão normativa fundamental sobre o que é afinal uma democracia. Na opinião do americano o que caracterizaria a ação judicial seria a tomada de decisão mediante regras estabelecidas previamente, o que implicaria que a condição da política seria a de decidir em um regime de incertezas ou de imponderabilidade. Esse reino das incertezas, embora Ferejohn não o diga explicitamente, seria o campo das disputas eleitorais e do debate público nos quais se concorre pelo interesse geral.

Alguns anos mais tarde, o professor canadense Ran Hirschl (2006), tal qual Tate e Vallinder, empreendeu um trabalho comparativo e apresentou conclusões significativamente distintas em relação aos dois primeiros. Ele enxergava a mesma presença de procedimentos e métodos do direito na política, concordava com a ideia de que havia interferência e controle das políticas públicas pelos atores da justiça, mas adicionava uma terceira dimensão ao fenômeno para enfrentar a ideia - a seu ver superficial - de ativismo judiciário. Nas palavras de Hirschl, existiria judicialização, mas como

disseminação de discursos, jargões, regras e procedimentos jurídicos na esfera política e nos fóruns e processos de elaboração de políticas públicas; a judicialização da elaboração de políticas públicas pelas formas “comuns” de controle judicial de constitucionalidade de leis e atos da administração pública; e a judicialização da “política pura” — a transferência, para os tribunais, de assuntos cuja natureza e significado são claramente políticos, incluindo importantes debates sobre a legitimidade de regimes e identidades coletivas que definem (e muitas vezes dividem) comunidades inteiras. (HIRSCHL, 2006, p.141)

O problema normativo não fora superado por Hirschl, pois, refletir sobre a judicialização como um fenômeno de intromissão ou transferência, devida ou indevida, do poder judiciário na política, continuaria exigindo uma definição mais clara dessas duas dimensões e uma delimitação de suas fronteiras. Essa necessidade se reforçou quando Hirschl asseverou para os riscos da “judicialização da política pura”. Ele dizia que

questões como a legitimidade de um regime político, a identidade coletiva de uma nação, ou o enfrentamento de um passado do qual a comunidade não se orgulha refletem dilemas que são primordialmente morais e políticos — e não jurídicos. Como tais, eles devem — ao menos por questão de princípio — ser contemplados e decididos pela própria população, por meio de seus representantes eleitos e politicamente responsabilizáveis. Julgar tais questões é um exercício inerente e substancialmente político. (HIRSCHL, 2006, p.147)

A passagem indica sua interpretação sobre o assunto, pois, quando ao dizer que as decisões políticas devem ser resolvidas pelos representantes eleitos e responsabilizáveis, permitiu entrever as questões que o incomodavam em relação ao judiciário: o fato de não serem representantes eleitos por um lado e o de não serem responsabilizáveis (*accountable*) por outro.

Essa reflexão o fazia supor que a expansão do poder judicial era ainda maior do que imaginaram Tate e Vallinder ou Ferejohn porque as cortes estariam regulando contratos entre nações, relações diplomáticas e militares e mesmo definindo identidades nacionais, nesse processo que ele chamou de “judicialização da megapolítica”. Para a ocorrência de fenômeno dessa proporção seria impensável que não houvesse participação ativa dos atores políticos, o que significaria, em última instância, que a atuação das cortes era uma forma de fazer política por outros meios. Em suas palavras

a área da megapolítica judicializada é talvez a concretização mais completa da noção do direito constitucional como política. Os exemplos discutidos até aqui realçam o

fato de que nem uma estrutura constitucional favorável ao ativismo judicial, nem juízes “famintos por poder” ou tribunais constitucionais agressivos são condições suficientes para a judicialização da megapolítica. A afirmação da supremacia judicial do tipo que foi descrito neste artigo não pode acontecer ou se manter sem o suporte tácito ou explícito de atores políticos influentes. (HIRSCHL, 2006, p.164)

Maria Rita Loureiro, que resenhou a obra de 2007 “*Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*” de Ran Hirschl, acrescentou mais uma dimensão a partir da qual o canadense teria pensado a expansão do poder judiciário. Ele teria observado, segundo Loureiro, uma revolução constitucional que significou a emergência do controle das constituições nas mãos do judiciário e teria criado uma “juristocracia”. Essa mudança se deveria antes aos interesses das classes hegemônicas dos países em que isso teria ocorrido, preocupadas em implementar políticas neoliberais, do que pela necessidade de se garantir direitos humanos fundamentais.

Isso porque, como é comprovado no trabalho, o processo de transferência de poder para juízes – assim como para outros corpos burocráticos semiautônomos como os bancos centrais – ocorre concomitantemente à expansão de políticas de cunho neoliberal e ao desmonte de programas de bem-estar social (LOUREIRO, 2007, p.190)

Essa constatação rivalizava com a crença de que os direitos garantidos pela esfera jurídica estariam isentos das negociações políticas e, portanto, que poderiam ser implementados automaticamente ou indiscutivelmente. Ao mesmo tempo em que essa ficção contribuía para o fortalecimento do poder das cortes, serviria para aumentar a desconfiança em relação à política e criar uma espécie de populismo do discurso dos direitos (HIRSCHL, 2006, p. 145). Esse esvaziamento ou essa desconfiança em relação aos atores políticos combinava com as reflexões de Ferejohn sobre os limites da capacidade legislativa, mas inverteu seu sentido. Se para o americano, esses limites são a causa da judicialização, para o canadense, isso seria uma consequência da atuação destacada do judiciário. Vale ressaltar que alguns anos mais tarde Hirschl (2018) abandonou o termo judicialização e passou a descrever o que via como “constitucionalismo”, mas sem alterar substancialmente o campo de suas preocupações ou suas conclusões.

Esses autores são recorrentes na literatura nacional sobre o papel do sistema de justiça, sendo que Tate e Vallinder podem ser considerados autores seminais no campo. A literatura nacional das Ciências Sociais, contudo, não começou suas pesquisas na área a partir dessas contribuições do norte. Tão logo o Brasil produziu sua Constituição mais recente, os pesquisadores e as pesquisadoras dedicaram seu tempo ao estudo do sistema de justiça e à

observação das novidades ligadas ao poder da magistratura. O que se viu ao longo dos anos foi um diálogo profícuo entre as observações nativas e estrangeiras sobre o assunto.

No Brasil, Maria Tereza Sadek (2001, 2004, 2010a, 2010b, 2014), pesquisadora da Universidade de São Paulo (USP), foi uma das precursoras das reflexões na área. Mesmo antes da cunhagem do conceito de judicialização, ela desenvolveu os primeiros trabalhos empíricos em 1993, portanto antes da publicação da obra de Tate e Vallinder, e acompanhou de perto o desenvolvimento tanto do poder judiciário quanto da pesquisa em Ciência Política dedicada ao assunto. Ela dizia que as Ciências Sociais brasileiras nasceram próximas ao direito e, mesmo elogiando os trabalhos precursores de Victor Nunes Leal, por exemplo, dizia que as primeiras contribuições sobre o tema da justiça nasceram no interior da ciência jurídica e só tardiamente foram incorporadas pelas Ciências da sociedade.

Apesar de reconhecer a formação do aparato de justiça já no período colonial, ela identificou em 1988 o momento decisivo para se pensar os novos papéis do poder de justiça. Como antes de 88 o país vivia anos de autoritarismo e o poder executivo se impunha sobre os demais, foi preciso que a redemocratização acontecesse e a Constituição fosse desenhada para que os atores da justiça aparecessem mais fortemente aos pesquisadores nacionais. Em outras palavras, em 1988 se inaugurou um desenho institucional que permitia aos outros poderes da república se tornarem mais eficientes e se estabeleceu um ambiente mais favorável à demanda por direitos sociais e com mais proteção às mobilizações para adquiri-los. Essas demandas encontraram, especialmente junto às forças da justiça e do MP, os elementos estratégicos para intervir no estado. Como consequência, o que se viu foi o crescimento paulatino do espaço político dos atores ligados ao sistema de justiça junto à sociedade e junto às instituições do estado.

Para Sadek (2004) o Constitucionalismo democrático, comum às nações no pós-guerra, impulsionava a ação política do judiciário especialmente naqueles países em que se instalaram sistemas presidencialistas, caso do sistema brasileiro. De acordo com Sadek (2004) o presidencialismo nacional, seja porque autorizava as Medidas Provisórias, seja porque mantinha o poder de veto, permitia ao executivo uma boa margem de controle sobre a agenda do legislativo contribuindo para tensões entre esses poderes. Esse ambiente contencioso favoreceria um movimento dos poderes políticos em direção do poder judiciário, mas também a expectativa de que essas tensões se resolveriam pela força do poder de justiça.

Sadek acompanhou de perto as transformações do sistema de justiça desde a constituinte e debateu as dificuldades em cumprir o que seria sua missão constitucional, isto, é, abrir-se ao

direito à justiça. Ela percebeu as várias tentativas de reformar esse poder nessa direção e afirmava, por exemplo, que

as deficiências do aparelho judicial, somadas aos ritos processuais, criam situações de vantagem e/ou privilégios, portanto, de desigualdade. Assim, a ampla possibilidade de recursos facultada pela legislação favorece o “réu”, o “devedor”, adiando uma decisão por anos. É consensual entre os especialistas a avaliação de que ingressar em juízo, no caso de quem deve, é um bom negócio, seja este réu o setor público ou particulares. (SADEK, 2004, p. 87)

Por essas e outras razões, o poder judiciário teria começado a ser reformado ainda em 1992. Ela descreveu o processo que culminou na reforma do judiciário de 2004 e percebeu que, entre os consensos que se formaram ao longo dos anos, havia a necessidade de respeito à autonomia do poder judiciário e a crença de que deveria haver algum controle externo capaz de responsabilizar a atividade judicial.

Sadek demonstrava preocupação com o surgimento no cenário político de um poder até então secundarizado pelas pesquisas. Ela então se dedicou a explorar o tema tentando identificar as causas do ativismo dos magistrados, procurando entender o desenho do estado brasileiro identificando a posição ocupada pelo poder de justiça na cartografia institucional, e se esforçou por conhecer seus atores e as razões que levaram os constituintes a propor aquela disposição institucional. Suas reflexões representavam uma preocupação com o papel dos atores da magistratura na vida política e com sua capacidade de produzir mudanças no *status quo* e ajudaram a desenhar uma agenda de pesquisas nesse sentido.

Começando também na década de 90<sup>22</sup> há os trabalhos de Rogério Arantes - também da USP - que empreendeu seus trabalhos na trilha exploratória aberta por Sadek, ou carpindo com ela o terreno. Sadek (1997), apresentando uma das obras de Arantes, afirmava que em tempos de redemocratização, o poder judiciário tem sido provocado cada vez mais pelos agentes políticos, a ponto daquele poder ter se tornado protagonista no palco da política. Mesmo que Arantes pareça não acreditar nisso completamente, concordava que o fenômeno seria real e definitivo, mas tentava compreendê-lo por dois ângulos um pouco distintos dos de Sadek.

Ele aceitava parcialmente os pressupostos de Tate e Vallinder (apud. ARANTES, 1997, p. 14, 15 e 28) para quem a judicialização se expressaria sob duas formas: a primeira corresponderia a uma expansão do escopo da justiça com o conseqüente encolhimento da esfera política no que diz respeito às tomadas de decisões; já a segunda, equivaleria à introdução de métodos de decisão judicial por atores da política. Arantes afirmou, todavia, que somente o primeiro item poderia ser considerado para fins de pesquisa, pois o segundo princípio era

---

<sup>22</sup> ARANTES (1997, 1999, 2011, 2013, 2015) e ARANTES; COUTO (2006 e 2009).

“inespecífico e secundário” (ARANTES, 1997, p.14). Com isso em vista, o autor (1997, 1999 e 2003) produziu uma espécie de mediação de Sadek com Tate e Vallinder e anunciou o que seria uma judicialização da política e uma politização da justiça ao refletir sobre o desenho da Constituição de 88.

Ele propôs uma subdivisão que elucidaria sua reflexão sobre o sistema de justiça que contava

apenas com a primeira dimensão, mas subdividindo-a nas duas vertentes apontadas acima: uma institucional, que trata da nova interface entre os sistemas político e de justiça, e uma substantiva, que focaliza o *ativismo judicial* dos integrantes do Ministério Público. (ARANTES, 1997, p. 15)

Arantes encontrou a judicialização no “voluntarismo dos agentes” do sistema de justiça e nessa direção deu prioridade aos personagens ligados ao Ministério Público. Ele identificou que os promotores seriam motivados por uma ideologia de desconfiança das capacidades da sociedade civil e pela crença na necessidade de uma instituição apolítica capaz de garantir os direitos em uma sociedade com uma democracia cuja representatividade seria deficitária.

Ao mesmo tempo observou a politização da justiça - tanto nos anos Fernando Henrique quanto nos anos PT - na atuação constante do executivo junto aos poderes legislativo e de justiça para modificar a Constituição, o que ele e Couto (2009) chamaram de “Agenda Governamental Constitucionalizada”. Essa reflexão respondia às críticas opositoras a FHC que o acusavam de promover reformas neoliberais no estado, pois, segundo os autores - que concordavam que as reformas da década de 90 objetivassem reformas administrativas e voltadas à “modernização” econômica do país - a necessidade de agir nos marcos constitucionais independia do vetor que se queria dar à política. Isso também lhes sugeria dúvidas quanto ao posicionamento de Sadek sobre o impulsionamento do judiciário decorrente do presidencialismo, ao passo que Arantes começou a imaginar se não se encontraria na própria Constituição os elementos que ajudariam a evidenciar o poder que a justiça teria alcançado.

Pela via da politização, ele investigou<sup>23</sup> a Constituição de 1988 e seus dispositivos, desejando saber se não seriam, eles próprios, polêmicos em relação à separação dos poderes político e judiciário e se não decorreria daí aquela agenda governamental que obrigava à produção de arranjos políticos para governar constitucionalmente. Para este fim, estabeleceu uma diferenciação conceitual entre os dispositivos condizentes às regras paradigmáticas de uma constituição - *polity* -, dispositivos que regeriam as regras da disputa eleitoral e as relações conflituosas entre os interesses políticos - *politics* - e elementos que descreveriam

---

<sup>23</sup> ARANTES, 1997 e ARANTES; COUTO, 2006, 2009 e 2013.

especificamente políticas públicas, isto é, o resultado do jogo político jogado à luz daquelas regras - *policy*.

Observou que entre todos os dispositivos constitucionais, ao menos 30% deles corresponderiam à *politics*, não à *polity*, contrariando o que se deveria esperar de uma constituição. Isso significava que a Constituição brasileira, quando comparada às demais, possuía uma série de dispositivos antevendo políticas públicas e era deliberadamente composta de metas a serem realizadas pelos governos que se seguiriam, o que impunha aos governantes, caso desejassem realizar alguma política ou deixar de atender àquelas metas, a recorrer ao poder de justiça constantemente.

A sensação era a de que a constituição obedecia à lógica de uma política de governo ao invés de ter sido produzida com a amplitude e generalidade necessárias. Isso explicaria os resultados que Arantes diz ter encontrado nos estudos que fez sobre as medidas provisórias nos governos pós constituição de 1988 até 2002 em que identificou uma atuação largamente voltada a produzir alterações constitucionais, isto é, governos atuando como forças constituintes. A politização seria, portanto, o fenômeno que direcionava o poder executivo em direção à Constituição colocando-o em rota de colisão com os poderes de justiça. E estes, por sua vez, manteriam um esforço constante em reivindicar seu insulamento em relação aos poderes políticos.

A mesma reivindicação por independência do poder judiciário a Constituição de 1988 viu nos esforços dos promotores e de suas instituições representativas. Eles lutaram para equiparar a sua carreira à da magistratura e para garantir que o Ministério Público consolidasse sua independência tanto do judiciário quanto do executivo. Dizia Arantes que a militância do Ministério Público em prol de seu insulamento poderia ser remontada à década de 70<sup>24</sup>, mas a conformação de sua autonomia se definiu com o advento da Constituição. Nela, teria se consolidado um novo desenho institucional para o MP como resultado do forte voluntarismo das associações do Ministério Público, particularmente da CONAMP, que se impôs sobre o desejo dos legisladores.

Arantes observou (1999) que, especialmente com o advento da lei da Ação Civil Pública e com o novo entendimento acerca dos direitos coletivos e difusos, o MP teria passado a ocupar um espaço privilegiado de acesso à sociedade permitindo que se transformasse em uma espécie

---

<sup>24</sup> Diziam os autores que “*En concreto, su comienzo data de 1973, cuando un nuevo Código del Proceso Civil autorizó al mp a intervenir en todos los procesos en los que el “interés público” estuviera presente.*” (ARANTES; COUTO, 2015, p. 35)

de mediador entre as demandas sociais e o estado, como também observaram Sadek e Vianna<sup>25</sup>. O Ministério Público, seus arranjos institucionais e sua independência, somados à normatização desses direitos difusos e coletivos seriam um marco da judicialização da política no país. Arantes então foi levado a concluir que

a pressão sobre o ordenamento jurídico e sobre o próprio aparato judicial tem sido crescente nas últimas décadas, justamente na tentativa de forçá-los ao reconhecimento da dimensão coletiva de certos conflitos até então tratados individualmente. O reconhecimento legal de certos direitos difusos e coletivos tem outra implicação: a possibilidade de judicialização de conflitos políticos. (ARANTES, 1997, p. 87)

Esse desenho insulado - e a forma como foi obtido - fez do MP um caso excepcional na constituição: um poder com grandes atribuições de mediação de conflitos tradicionalmente políticos, mas imbuído com técnicas do direito, funcionando em uma república democrática sem ser eleito, fiscalizando os três poderes praticamente sem nenhuma possibilidade de ser responsabilizado e desenhado pelos próprios agentes daquela instituição.

Possivelmente influenciado pela “era das operações”, a abordagem de Arantes se desdobrou em uma reflexão sobre as formas de controle e de responsabilização entre as instituições. Isso o levou a um diálogo com os Federalistas, com a Poliarquia de Dahl (1971) e com diversas reflexões sobre *accountability*, como as obras de O’Donnell (1994) e de Kerche<sup>26</sup> (1999). O trabalho sobre o papel das instituições de *accountability* e a reflexão sobre sua coordenação ecoava, acima de tudo, o enfrentamento à questão da corrupção na política e às tentativas de oferecer uma resposta política à temática. Ao mesmo tempo, decorria de uma visão pluralista ou poliárquica da democracia, imaginando-a como um aglomerado de instituições constituídas para exercerem controle umas sobre as outras.

Ele introduziu em suas reflexões uma combinação do tema da corrupção com noções de *accountability* e nesse sentido passou a contemplar as polícias como instituições importantes no que ele chamou de “rede de *accountability*” (ARANTES, 2011, p. 113). Também reinterpretou a Ação Civil Pública, dessa vez como um privilegiado “instrumento de *accountability* dos ocupantes dos cargos públicos” e produziu um novo entendimento sobre o porquê de os promotores virem nela - na ACP - a “forma mais rápida e eficaz de combater a corrupção” (ARANTES, 2011, p. 123).

---

<sup>25</sup> VIANNA et al., 1999 e 2002.

<sup>26</sup> Kerche (2018, p. 571) define assim o conceito de *accountability*: “A *accountability* é entendida aqui como prestação de contas e capacidade de premiação ou punição por atores externos à instituição. Controles internos, como corregedorias ou hierarquia, não são instrumentos de *accountability* político.”

Arantes destacou o alto número de operações da Polícia Federal (PF) e a natureza coordenada que essas operações envolviam. Das inúmeras operações o alvo preferido seriam os atores da classe política que precisavam responder judicialmente às acusações que recebiam, mas também às verdadeiras condenações públicas produzidas no espetáculo da midiaticização, que fazia, por exemplo, uma prisão preventiva parecer em flagrante. Nesse sentido importariam inclusive os nomes com os quais eram batizadas as operações a fim de facilitar a massificação daquela operação, indicar culpas e responsabilidades e facilitar a midiaticização. Esses espetáculos influenciavam o comportamento dos atores políticos e, porque eram divulgados como escândalos e coordenavam promotoria, polícias e imprensa, incrementavam o poder dos agentes do sistema de justiça.

Ele identificou também nas polícias um ativismo e incrementos significativos em sua autonomia, mas notava que o insulamento das polícias judiciárias diferia substancialmente do adquirido pelo MP. Arantes dizia que o MP se insulou por um voluntarismo alimentado de uma ideologia de hipossuficiência da sociedade na qual são socializados os promotores. A PF, por sua vez, devia sua autonomia, antes de tudo, às ações deliberadas dos governos Fernando Henrique e, muito especialmente de Lula.

Ele entendia que o modelo previsto em 1988 previa que o combate à corrupção se desse nos estados e através dos Ministérios Públicos locais, mas que essa experiência não se mostrou eficaz favorecendo a organização e disposição da Polícia Federal para esta função. A Constituição teria desenhado essas instituições de forma promissora, mas lhe teria faltado capacidade de racionalizar a forma das interações entre as instituições a fim de coordená-las. Nos anos 2000, contudo, já eram perceptíveis algumas novidades importantes no que tange ao combate à corrupção. Uma delas envolvia a coordenação de esforços institucionais, Polícias, Ministério Público, Receita Federal e outros; outra relacionada à federalização desse combate que vinha ocorrendo em terreno estadual e a última ligada à transferência do combate à corrupção da esfera cível para a criminal.

A insistência na necessidade da formação de uma rede coordenada de combate à corrupção, as críticas de que a coordenação entre as instituições dependia antes do voluntarismo dos agentes do que de um planejamento e sua proposta de criação de “um sistema integrado e racional” (ARANTES, 2011, p. 104) permitia concluir que ele diagnosticava uma competição predatória entre os aparelhos de *accountability* - sensação que se reforçaria pelos acontecimentos envolvendo a PEC 37 em 2013 - e talvez, uma inação dos poderes políticos em produzir essa coordenação.

Essa conclusão dialogava ainda com os trabalhos de Da Ros (2008, 2009 e 2014) para quem as acusações de corrupção nas cortes serviam de instrumento de *accountability*. O gaúcho concordava que a falta de coordenação dificultava o controle e o combate à corrupção, mas se opunha à uma atuação mais vigorosa do poder político como promotor dessa coordenação. A seu ver, os trabalhos de coordenação precisavam ser insulados em relação à classe política porque “*if and when judges, prosecutors and other oversight officials all enjoy high levels of institutional autonomy and inter-institutional coordination, their work produces the highest levels of judicial responses to corruption*” (DA ROS, 2014, p. 17).

Outro ponto de contato entre Da Ros e Taylor (2008) com Arantes consistia na avaliação da necessidade de se fazer uma análise do poder judiciário e de sua interação com a vida política para além dos governos FHC. Eles consideravam que o recurso aos tribunais e aos agentes da justiça pelos legisladores decorria de uma ação estratégica significativa que tinha validade mesmo quando não havia chance aparente de sucesso e acrescentavam que

por essa mesma razão, encarar a influência política dos tribunais apenas sob a ótica dos casos em que aqueles efetivamente alteram a legislação significa restringir sobremaneira a análise e deixar sem apreciação táticas políticas importantes que envolvem os tribunais mesmo em contextos em que a vitória judicial não é esperada. (DA ROS; TAYLOR, 2008, p. 827-828)

Por outro lado, o pressuposto de Arantes para a “Agenda constitucional de governabilidade” o afastava de Da Ros e Taylor porque, em última instância, o sentido estratégico percebido nos trabalhos do professor da USP decorria antes da prioridade atribuída ao poder executivo em conflito com o judiciário, naquela agenda constitucional do que dos interesses do poder legislativo ou da sociedade em acionar o poder judiciário.

No que diz respeito às questões de *accountability* sem dúvida o diálogo mais profícuo seria com os textos de Fábio Kerche.<sup>27</sup> Ele foi aluno de Sadek na USP e suas primeiras reflexões sobre o Ministério Público se comunicam diretamente com as posições dela e de Arantes.

O professor da fundação Rui Barbosa, contrariando as primeiras intuições de Arantes (1998) para quem o novo desenho do Ministério Público seria resultado de um *lobby* corporativo, localizou na obra dos constituintes uma espécie de parceria ou anuência entre os atores políticos e os promotores que se combinou a uma conjuntura que clamava por mais democracia. Em um processo que ele chama de *quasi*-abdicação, os legisladores teriam preferido um modelo de Ministério Público mais autônomo ou independente que, nos termos de Kerche (1999), são equivalentes. Ao assumir o pressuposto poliárquico, Kerche vislumbrou que havia algo estranho na pluralidade de instituições concorrentes no interior do estado

---

<sup>27</sup> KERCHÉ, 1999, 2007, 2010, 2014, 2018a e 2018b; KERCHÉ; MARONA, 2018; FERES; KERCHÉ, 2018.

brasileiro quando uma dessas instituições possuía uma vasta capacidade discricionária incompatível com a baixíssima chance de ser responsabilizada. De acordo com o autor

a novidade criada pelos constituintes de 1987/88 é que o Ministério Público – órgão estatal –, em alguns casos, pode fazer a ligação descrita entre sociedade civil e Estado, sem deter a legitimidade tradicional do voto e do debate político, através do inquérito civil e da ação civil pública. Nesse sentido, não pode ser considerado uma instituição típica do modelo liberal em sua acepção clássica, ainda que, utilizando a “técnica liberal” de defesa de direitos previstos constitucionalmente através do Poder Judiciário. Seu formato e, sobretudo suas atribuições reforçam ao extremo o que seria o paradoxo do liberalismo. (KERCHE, 2007, p. 112)

A capacidade de agir do Ministério Público, sendo ele órgão da burocracia estatal e resultado da deliberação dos constituintes teria recebido seu poder - seja por abdicação ou por delegação - dos poderes políticos, o que significaria, em seus termos, que o MP seria um *agent* em relação ao legislador constituinte, seu *principal*. O poder majoritário receberia sua capacidade discricionária diretamente dos eleitores no processo eleitoral, o que significaria que os eleitores têm alguma capacidade de responsabilizar, punir ou agraciar seus representantes em um processo que Kerche identifica como *accountability* vertical. Ao mesmo tempo, os poderes são controlados ou tem seu comportamento temperado por outras instituições no interior do estado, o que indicaria uma *accountability* horizontal (KERCHE, 2018, p. 261). Ele dizia que “Um primeiro instrumento é a idéia de múltiplos *agents*, ou seja, tarefas semelhantes são delegadas a diferentes atores estatais. A idéia é que as mesmas tarefas executadas por *agents* diversos” (KERCHE, 2007, p. 263) produzam controle mútuo. Outro caminho é o de distribuir tarefas distintas, mas interrelacionadas, e estabelecer uma forma para que as instituições produzam controle e responsabilização umas sobre as outras, como é o caso da separação no Brasil das atribuições de investigar, acusar e julgar.

Em diálogo com Weber, Kerche insinuou que os órgãos burocráticos não deveriam ter atribuições políticas e que o impacto dos recursos de *accountability* utilizadas pelo MP é desproporcional às possibilidades de se responsabilizar a promotoria. Ele ponderou sobre a carreira dos promotores, sua hierarquia interna, a nomeação do chefe da instituição, as atribuições do Conselho Nacional do Ministério Público - entre elas a de garantir transparência - aspectos da formação da promotoria, a forma de ingresso na instituição, suas diretrizes orçamentárias e sobre os procedimentos à disposição do MP - os previstos constitucionalmente e os que a CNMP regulamentou por conta própria, como a possibilidade de produzir inquéritos criminais - e não encontrou qualquer instrumento suficientemente forte que servisse para a responsabilização dos agentes do MP.

Refletiu ainda se algumas formas indiretas de responsabilização não seriam o suficiente. Ele supôs que a promotoria poderia agir tendo em vista a expectativa da reação dos legisladores ou então a partir do aferimento dos resultados dos serviços prestados pelo órgão. As observações de Kerche, todavia, não encontraram nesses instrumentos força suficiente para responsabilizar o MP, seja porque as corregedorias seriam ineficientes, porque historicamente as punições sofridas pelos promotores estariam aquém dos delitos cometidos, ou ainda porque o CNMP tenderia a agir mais protegendo a instituição e seus membros do que servindo como controle sobre ela. Esse ambiente de mecanismos frágeis também suscitava a polêmica de saber como garantir a fidelidade do *agent* em relação a seu *principal*. Sua principal questão, portanto, seria a existência de uma instituição singular como o MP e saber como produzir um equilíbrio de poder entre as instituições. Em suas palavras,

quando se limita o grau de discricionariedade, as chances de arbitrariedades também diminuem, tornando mais razoável em uma democracia a existência de órgãos com altas doses de autonomia. Por outro lado, quanto maior a liberdade de um ator estatal, maior deve ser a fiscalização sobre sua atuação. (KERCHE, 2007, p. 270)

Kerche dizia que o MP seria um órgão através do qual qualquer ação poderia ser judicializada e anunciava “que o Ministério Público é singular porque combina elementos – autonomia, instrumentos de ação, discricionariedade e amplo leque de atribuições – que não são comuns em instituições com poucos mecanismos de accountability” (2007, p. 260).

Os órgãos burocráticos, diria Kerche ecoando Adam Przeworski, muitas vezes têm suas próprias razões e motivações para agir, como por exemplo, “buscar maximizar sua autonomia” e “prestar favores clientelistas para amigos” (PRZEWORSKI, 1998a, *apud*. KERCHE, 2018a, p. 575). Isso sugere que os poderes políticos, se quiserem a fidelidade desses órgãos, teriam que fazer um esforço a mais e cada vez mais significativo, seja no sentido de agraciá-los ou na direção de se instrumentalizar para puni-los.

Kerche (2018b) também realizou um trabalho comparativo entre as várias formas de Ministério Público<sup>28</sup> pelo mundo e elaborou uma espécie de tipologia para descrever a forma como as instituições são dispostas. Ele percebeu que há um modelo burocrático, no qual o órgão se liga ao poder executivo; um eleitoral, no qual os promotores seriam eleitos, e um autônomo ou independente, caso do Brasil e da Itália. Por essa proximidade, Kerche procurou elementos em comum nas táticas de enfrentamento à corrupção italiana e brasileira e observou que, para além das ideologias soteriológicas, haveria um protagonismo importante dos MPs e um esforço de sua parte em coordenar esforços com as polícias e com o poder judiciário, mas ressaltou que

---

<sup>28</sup> O próprio Kerche informou que não são todos os países que possuem uma instituição com este nome e que, portanto, ele comparou instituições com funções aproximadamente correlatas.

o instituto das delações premiadas e a ampla capacidade de mobilizar os veículos de imprensa seriam os elementos mais poderosos entre a experiência italiana e a brasileira.

Kerche (et al., 2018, p. 13) avaliaram que as atuações destacadas do MP, em especial após o início da “Operação Lava Jato”, têm reconfigurado as instituições da sociedade brasileira, afetando profundamente a democracia nacional e alterado os rumos da vida política no país, o que os pôs em diálogo com Hirschl e com sua noção de judicialização da megapolítica. Diziam que o MP ao se responsabilizar por investigações criminais acabava se tornando parte do sistema de segurança pública, atuando fortemente na decisão sobre as prioridades das políticas na área com destacada atuação na persecução à corrupção, o que afastava o MP largamente do poder judiciário e o aproximava substancialmente do executivo.

Esse processo suscitava preocupações e incredulidades ainda mais para pensadores que se expressavam nesses termos: “o pressuposto incontornável que nos move é pensar a democracia contemporânea como, pelo menos, um sistema baseado numa representação selecionada pelo voto de muitos” (FERES; KERCHE, 2018c, p. 13).

As considerações das pesquisas de Kerche sobre *accountability* à luz das reflexões de Arantes sobre a agenda de governabilidade, evidenciavam as muitas e complicadas tensões no interior do estado. Esse assunto ecoava também nas reflexões de Verbicaro e Fagundes (2017) que viam na forma como o executivo construía suas alianças no interior das arenas majoritárias um elemento catalisador da judicialização. Elas acreditavam nas reflexões de Sérgio Abranches (2018, p. 204) e enxergavam no país um “presidencialismo de coalizão”, isto é, um modelo de governabilidade baseado na necessidade de alianças entre partidos, constituindo maiorias legislativas orientados por um programa comum e dependentes do protagonismo do executivo. Elas viam similaridades entre esse modelo e os modelos parlamentaristas nos quais o mesmo fenômeno de alianças partidárias também era necessário, mas com a diferença de que nos presidencialismos não se poderia destituir o executivo por falta de base parlamentar. Esse cenário geraria um impasse ou uma paralisia da capacidade decisória que se dissiparia somente com a atuação do judiciário. Nas palavras das autoras:

é importante pontuar que, ao contrário do parlamentarismo, que dispõe de mecanismos políticos para enfrentar impasses na coalizão entre o Executivo e o Legislativo, o presidencialismo não contempla, em seu modelo político institucional, as mesmas saídas. Isso leva, conseqüentemente, à crises políticas e paralisia decisória, deslocando ao Poder Judiciário a incumbência de moderar o conflito. (VERBICARO; FAGUNDES, 2017, p. 215)

Em uma perspectiva relativamente distante do problema da *accountability*, mas também preocupados com a interação entre os atores políticos e os do sistema de justiça, há os trabalhos

coordenados por Werneck Vianna, que contavam com Marcelo Burgos, Paula Salles, Gisele Cittadino entre outros e que também podem ser considerados seminais na literatura nacional no campo da judicialização. Isso porque apresentavam uma perspectiva exploratória e empírica sobre a papel dos poderes de justiça, e de sua interação com a sociedade - e sobre os modelos institucionais que se anunciavam como novidades desde 1988 e porque enfrentavam a questão normativa sobre a democracia que se subsumia nessas pesquisas desde a década de 90.

Werneck Vianna (et al., 2007) concordavam que o processo de empoderamento do judiciário teria nascido durante o século XX com influências filosóficas e político-militares significativas que se fizeram sentir, por exemplo, na corte de Nuremberg com a defesa supranacional dos direitos humanos. Eles identificaram que após a II Guerra havia se instalado a doutrina de que seria necessário, em um Estado de *Welfare State*, um núcleo doutrinário nas constituições para dar estabilidade e harmonizar os poderes na república através do judiciário. Ao mesmo tempo essa situação teria provocado mudanças no próprio Direito como também havia observado Verbicaro ao refletir sobre a decorrência da “crise do paradigma formalista de interpretação inspirado nas premissas do positivismo jurídico” (2008, p. 390).

Os autores diziam que no *Welfare State* a legislação remetia-se ao futuro e não mais ao passado como nas tradições clássicas do liberalismo e, por essa razão, os magistrados seriam impulsionados silenciosamente à atividade de legisladores à medida que eram convidados a ampliar o alcance da constituição no ato de suas decisões. Em suas palavras, “o chamado constitucionalismo democrático reclamava, portanto, um judiciário dotado da capacidade de exercer jurisdição sobre a legislação produzida pelo poder soberano” e era consequência do “*Welfare State*, com suas ambições de organizar o capitalismo e introduzir relações de harmonia entre as classes sociais, com suas fortes repercussões no sentido de trazer o direito para o centro da vida social. (VIANNA et al., 2007, p. 40).

Por um lado, essa reflexão dialoga com as conclusões de Hirschl por tentarem enxergar o aumento das capacidades do poder judiciário ao lado do desenvolvimento do capitalismo contemporâneo. Os impulsos pela adequação à competição internacional e para que as economias domésticas se adaptem às novas formas de acumulação pressionam os estados a transformarem suas legislações, contando com uma forte atuação do poder judiciário<sup>29</sup>. Por outro, essa reflexão indicava algumas oposições dessa pesquisa em relação às de Tate e Vallinder e de Arantes. Primeiramente desconfiava da ideia de ativismo judicial ou

---

<sup>29</sup> Um bom exemplo dessa adaptação pode ser visto no esforço nacional em se adequar, nos idos de 2007, às Normas Internacionais de Contabilidade - a IFRS, através da lei 11.638/2007. Conforme BLB, 2016. Disponível em: <<https://www.blbbrasil.com.br/blog/ifrs-o-que-sao/>> Acesso em fev. de 2020.

voluntarismo que, além de conter um sentido pejorativo em relação à atuação dos órgãos de justiça, fortalecia aquela noção de hipossuficiência social e não considerava adequadamente a interação entre a sociedade e a justiça. Em segundo lugar, tensionava com Arantes para quem não se poderia explicar a agenda constitucional por influências neoliberais. Em terceiro lugar porque se esforçou por incorporar outras tradições políticas de referência, mais próximo aos autores que setores da esquerda reivindicam.

O trabalho empírico daqueles pesquisadores ligados a Vianna observou, como resposta à ideia do ativismo, que as organizações sociais, os partidos e os atores políticos eram majoritariamente os responsáveis por mobilizarem o sistema de justiça, seja recorrendo diretamente às cortes, seja através do Ministério Público. Mas concordavam com Arantes ao na avaliação de que as inovações procedimentais especialmente ligadas à atuação do Ministério Público com a lei da Ação Civil Pública (ACP) de 1985 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) de 1999, impulsionaram as capacidades da instituição.

Em acréscimo, destacaram que a lei da Improbidade Administrativa de 1992 e da Responsabilidade Fiscal de 2000 seriam complementares e ajudaram a que a ACP pudesse ser utilizada como forma de controle da administração pública e esta, por sua vez, acabaria incorporada ao “sistema de proteção dos interesses coletivos e difusos” (VIANNA et al., 1999, p. 407). Essa conclusão é importante, pois permite entender parte do que significa traduzir problemas de improbidade em termos criminais, na prática, criminalizando a política. Ao mesmo tempo, posiciona a questão da corrupção longe do problema da responsabilização interinstitucional, como o fizeram Da Ros e Arantes, e mais próxima da questão dos direitos fundamentais em regimes democráticos.

O conjunto e a combinação de novos procedimentos dos quais a ACP faz parte (como as ADINs, ADPFs etc), que teriam por fim exatamente a ampliação de representação da sociedade no interior do estado (VIANNA et al., 2007) e a proteção de seus direitos fundamentais teriam produzido uma “Revolução Processual do Direito” e fortalecido o que os pesquisadores chamaram de judicialização das relações sociais, ou seja, um impulsionamento crescente de tentativas de solucionar conflitos sociais na esfera do direito.

Esse processo estaria em movimento, em grande medida, pelo clamor social por democratização que se concretizou em 1988 (VIANNA et al., 1999 e 2002), decorrente de uma sociedade desejosa de se fazer representar e abrir espaço de atuação no estado pelas portas do judiciário. Nesse sentido o renovado Ministério Público se oferecia como instrumento privilegiado nas estratégias da sociedade quando da defesa de seus interesses, à medida que teria a prerrogativa de acionar aqueles novos procedimentos jurídicos e representava os

interesses coletivos, difusos e individuais indisponíveis. Por essa razão, ele teria adquirido um lastro importante de atuações na base da sociedade granjeando altas doses de legitimidade.

Para reforçar a descrença no ativismo judicial, ainda seria preciso considerar os resultados que Werneck Vianna (et al., 2007) encontraram ao estudar mais detidamente as ADINs. Eles perceberam que a maior das ações era contra os agentes públicos, versava principalmente sobre casos de improbidade administrativa e que os principais reclamantes eram os próprios atores e instituições políticas e sociais, como os partidos e, destacadamente, os governadores. Segundo os pesquisadores isso se devia a tensões entre o executivo e os legislativos de seus estados e ocasionalmente com legislativos e executivos de estados diferentes, o que poderia representar uma crise política local ou diferenças substanciais entre o grupo político do governador e aquele nas cadeiras parlamentares.

Eles explicavam que as muitas ADINs versando sobre administração pública, e em especial, sobre a arquitetura de poder do Estado se deviam a uma combinação de fatores: uma ideologia nascida do direito administrativo, que via na coisa pública uma propriedade administrável; um poder legislativo multifacetado que atenderia a interesses muito diversos e por vezes antagônicos dificultando uma espécie de vontade política coerente acarretando inevitáveis conflitos entre os poderes; uma guerra fiscal entre estados; e uma arquitetura de poder que privilegiaria o executivo em detrimento do legislativo. A proeminência de ações cujos autores eram governadores também significaria um esforço de centralização de poder político através do uso dos recursos jurídicos. Dessa forma, o ativismo, de acordo com Vianna deveria ser relativizado porque seria o poder político o responsável por sumonar o judiciário à atuação política. Assim,

a decisão que emprestou autoridade ao judiciário a fim de dirimir tais conflitos não foi, na origem, tomada pelo juiz, mas pelo político. Sem a vontade do político de delegar ao juiz a sua resolução, o ativismo judiciário se encontraria privado de fundamento institucional. (Vianna et al., 2007, p. 41)

A análise revelava que o poder judiciário era contado como parte na estratégia política dos governadores e dos atores políticos o que significaria um movimento da política no sentido da justiça com a transferência dos assuntos e da capacidade de tomadas de decisão de uma esfera à outra, ou seja, a judicialização existiria, mas ocasionada particularmente pelo desejo dos atores da política. Isso não desmente de forma alguma que o poder judiciário e o Ministério Público estariam fortemente atuantes, mas impõe que se reflita sobre a concomitância entre a esfera política e a judicial. Esse é o sentido da afirmação de que “a nova arquitetura institucional adquire seu contorno mais forte com o exercício do controle da constitucionalidade das leis e

do processo eleitoral por parte do judiciário, submetendo o poder soberano às leis que ele mesmo outorgou” (Vianna et al., 2007, p. 41).

Refletir sobre esses novos procedimentos, novos arranjos institucionais e as mudanças sociais associadas, significava refletir sobre o que acontecia no país após 88 e produzir avaliações das expectativas e das frustrações que produziu, debater o funcionamento e ponderar sobre aprimoramentos possíveis e falhas genéticas da constituição e, ainda mais pelo contexto no qual a constituinte brasileira foi instalada, verificar o seu sucesso. Isso remete àquela questão normativa sobre democracia, tema que, de alguma forma, se impunha porque o Brasil estaria entre os países que fizeram uma transição entre autoritarismo e democracia. Entretanto, quando Vianna e os demais falavam em outorga, ou diziam que “o ativismo judiciário se encontraria privado de fundamento institucional”, tal como na citação acima, eles pareciam estar desdobrando a legitimidade política nos regimes democráticos exclusivamente da política e, em última instância, do conjunto da sociedade na condição cidadãos ativos.

Para enfrentar o debate, os autores recorreram à duas posições que rivalizariam - com um amplo lastro filosófico - sobre o que seriam as democracias contemporâneas e sobre a transformação da arena do direito em espaço de luta política a partir das quais se poderia interpretar as peculiaridades nacionais. Essa contenda envolvia aqueles para quem essa transformação representaria um esvaziamento da cidadania ativa, transformando a sociedade em cliente de um estado indutor de direitos e aqueles para quem a promoção dos direitos e da igualdade que este fenômeno propicia, fortaleceria a democracia sem prejuízos à liberdade.

Uma dessas tradições, herdeira de Schumpeter (2003) e de Robert Dahl (2005), era chamada de procedimentalista, pragmática ou minimalista e agia como se desejasse, especialmente após críticas mais severas à ideia de vontade geral, reduzir as democracias a um denominador comum, formal ou metodológico. Essa postura suscitava pesquisas comparativas que se dedicassem ao entendimento dos desenhos normativos que regulariam as eleições, ao comportamento dos atores no jogo competitivo, aos órgãos da burocracia estatal e pressupunha uma visão, por assim dizer, mercadológica da política ao refletir sobre os custos e os ganhos envolvidos nas atividades de negociação no jogo político. Já a segunda, substancial, inspirada em Ronald Dworkin (2011), não abandonava as contribuições das teorias procedimentalistas, mas se dedicava à reflexão sobre o poder soberano e não admitia que fosse possível refletir sobre as democracias contemporâneas sem incorporar o significado da defesa pelos direitos fundamentais, nem desprezar a interseção entre dilemas morais, políticos e epistemológicos.

Um bom exemplo de como a suspeição em relação aos procedimentalistas pode ser compreendida, obtém-se ao se cotejar o texto Loiane Verbicaro e Valeska Ferreira (2019) para

quem, na origem schumpeteriana da abordagem procedimental, haveria um distanciamento entre as elites políticas governantes e cidadãos. O austríaco fez um levantamento de itens indispensáveis ao funcionamento da democracia entre os quais constava a ideia de que

*the voters outside of parliament must respect the division of labor between themselves and the politicians they elect. They must not withdraw confidence too easily between elections and they must understand that, once they have elected an individual, political action is his business and not theirs.* (SCHUMPETER, 2003, p.295)

Para as autoras isso significava uma certa apatia ou inoperância dos cidadãos, restringindo sua capacidade de agir aos momentos de eleição. Dessa forma elas puderam dizer que

neste cenário, abre-se espaço para caracterização do povo como “espectadores-consumidores” da democracia, como indivíduos que observam o pacto democrático, sem, contudo, participar ativamente deste. (FERREIRA; VERBICARO, 2019, np.)

E arremataram dizendo que

reduz-se o papel da população a escolha de um corpo intermediário, o qual será responsável pela tomada de decisões, acerca das quais, devido ao autocontrole democrático, os cidadãos deverão abster-se de participar. Frente a isso, inexistência finalidade em si, dentro do procedimento democrático defendido por Joseph A. Schumpeter. (FERREIRA; VERBICARO, 2019, np.)

Elas contrapõem esta tradição às contribuições de Dworkin, que imaginava um valor intrínseco aos estados democráticos sem o qual os métodos e as formas da disputa eleitoral perderiam sentido: a equidade. Ao que tudo indica, Dworkin estaria preocupado com a concepção elitista dos pragmáticos ou minimalistas. Nessa perspectiva o conjunto de cidadãos se limitaria a eleger uma elite política que desenvolveria suas próprias agendas no interior do estado. Para o americano, esta situação conteria o risco de alienar a liberdade e a igualdade e, por essa razão, acreditava em um papel mais ativo dos juízes - desde que não houvesse arbitrariedades - no interior dos regimes constitucionais, salvaguardando os direitos fundamentais contra os possíveis abusos do poder majoritário, em especial os que podem se originar do poder legislativo, principal ameaça às minorias. Verbicaro e Ferreira reiteram que

o fato é que a ‘igualdade’ possui destaque dentro desta estrutura democrática, razão pela qual o autor não desconsidera a utilização de instrumentos majoritários. Entretanto, condiciona o procedimento majoritário ao caráter igualitário, para que efetivamente seja chamado de democrático. (FERREIRA; VERBICARO, 2019, np.).

Essa igualdade - funcionando como uma espécie de valor intrínseco à política - equilibraria as disputas políticas porque garantiria condições aproximadas para a concorrência, mas também porque obrigaria os estados a incluírem em seus programas o máximo dos interesses de minorias, dando sentido aos poderes de justiça que, então, de posse da faculdade

da revisão judicial, funcionariam como uma espécie de limitador ou promotor daquele valor inalienável.

Um bom exemplo entre as pesquisas nacionais que incorporaram os debates ligados àquela literatura procedimental é o trabalho de Vitor Marchetti (2009). Ele fez um estudo comparado dos órgãos da chamada “Governança Eleitoral” e percebeu que no Brasil o controle sobre todas as dimensões do jogo eleitoral estaria condensado em um único órgão do qual fazem parte o TSE, o TRE e os juizados eleitorais.

Ele estudou algumas decisões importantes sobre a competição eleitoral<sup>30</sup> para demonstrar que os tribunais, eventualmente, ultrapassam sua natureza hermenêutica para inovar e propor novas regras ao sistema eleitoral, intervindo na estabilidade da competição política e legislando sobre as regras dessa competição. Pensar no poder existente em ser capaz de afirmar as agendas e em definir as regras de funcionamento de determinada instituição na sociedade ajuda a entender porque o poder judiciário seria tão determinante na democracia nacional. Essa iniciativa de estabelecer novas normas à competição eleitoral, independeria de ser acionada pelo poder político, assim como é independente da competência ou inabilidade dos agentes políticos, ou seja, decorreria de um movimento endógeno dos agentes do poder judiciário<sup>31</sup>. Essa conclusão demonstra que Marchetti retém a ideia de voluntarismo ou ativismo do judiciário, características do que Tate e Vallinder e Arantes chamavam de judicialização. Por essa razão, em alusão a Ferejohn, definia da seguinte forma a judicialização:

argumentamos que a judicialização da política não ocorre necessariamente no resultado final do processo, mas a judicialização da política pode ocorrer no momento da definição das regras do jogo que irão constranger atores nas disputas políticas (FEREJOHN, 2002). E por esse motivo é que partimos do pressuposto de que há uma judicialização da competição político-partidária no Brasil. (MARCHETTI, 2009, p. 19)

Quando se compara os textos de Marchetti à leitura dos trabalhos coordenados por Vianna se pode enxergar que o escopo de atuação da justiça alcançava o controle sobre as eleições para ambos e certamente esses trabalhos concordariam que as eleições precisam ser transparentes e equilibradas admitindo um papel da justiça na coordenação da disputa eleitoral. Contudo, havia uma diferença no enfoque que lhes permitia creditar ao impulsionamento

---

<sup>30</sup> A reforma política que instituiu novas regras para as coligações eleitorais em 2002.

<sup>31</sup> Victor Marchetti estudou dois casos importantes: o debate sobre as coligações eleitorais e as novas regras para criação dos municípios. Ele encontrou, em ambos os casos, uma ação combinada dos poderes político e jurídico, ora conflituosa, ora amistosa. O resultado desses debates, tal como aprovados e tornados regulamentação decorreu desse arranjo de poderes. O que se diz sobre judicialização, contudo, atinge somente a propositura das normas eleitorais nas quais se observou uma ação, por assim dizer, voluntarista, do poder judiciário. (MARCHETTI, 2009)

realizado pela sociedade o voluntarismo judiciário. Essa diferença se justifica, antes de mais nada, pela fonte a que recorrem essas pesquisas.

Primeiramente, os pesquisadores fluminenses buscaram em Gramsci uma alternativa a Tocqueville. Gramsci teria feito o caminho inverso ao do francês, pois, enquanto o visconde teria olhado para a experiência norte americana e tentado extrair de lá as normas políticas e morais para a renovação da modernidade europeia em crise, o italiano teria partido de suas críticas à estatolatria da Europa - cuja expressão mais poderosa seria o fascismo - para encontrar nos americanos uma alternativa ao irracionalismo que sobrevivia na modernidade de seu continente no seio do reacionarismo das classes parasitárias.

Segundo o grupo liderado por Vianna, Gramsci via que na América, de alguma forma, houve uma eticidade que se racionalizou, se tornou senso comum a partir do ambiente fabril e isso teria produzido uma sociabilidade da qual emergiram espontaneamente um estado e um direito, o que chamou de americanismo. Essa geração espontânea significaria a existência de um processo de assimilação sucessiva por parte do estado de “movimentos originados na base da sociedade, até torná-lo (o próprio estado) evanescente” (VIANNA et al., 2007, p. 358). Em outras palavras, o Estado e o Direito na América do Norte teriam nascido dos esforços da sociedade e não o contrário. Essa interpretação sugeriria um esforço de superar o preconceito da hipossuficiência da sociedade civil e a visão de que eram necessários órgãos tutores que a representassem, ao mesmo tempo em que localizava a dimensão do direito como construção socialmente legítima no interior das democracias.

Em segundo lugar, Vianna e os demais buscaram na tradição revolucionária francesa - e não nos Federalistas - e na concepção de “soberania complexa” aprendida com Pierre Rosanvallon, uma outra posição nesse debate. Eles enxergavam que as democracias atuais seriam plurais por combinarem uma forma de soberania direta, política, atrelada ao sufrágio; e outra representativa ou funcional, desempenhada especialmente pelos órgãos da justiça. Supunham também que o direito seria uma dimensão da racionalidade pública, o que, aludindo a Habermas, exigiria uma esfera pública de deliberação racional na qual fosse possível atingir entendimentos consensuados. Assim sendo, o direito poderia reivindicar sua legitimidade democrática e representativa. Essa conclusão conferia sentido ao seu entendimento de que o Ministério Público seria um órgão de representação funcional e lhes dava uma certa desconfiança das avaliações pejorativas acerca da expansão do poder de justiça.

A título de conclusão vale destacar que Vianna (2010) alimentava um otimismo em relação ao processo que ele havia identificado como judicialização, isto é, a transferência de certos debates e decisões em direção ao poder judiciário. Isso porque o aumento da atuação

jurídica, tal como suas pesquisas evidenciaram, indicava um aumento das capacidades de auto-organização da própria sociedade. As suas palavras da época são

eu vejo esse processo de forma positiva e, a essa altura, eu diria que a torcida do Flamengo também. Todos os poderes se remetem cada vez mais ao Judiciário – o Legislativo, o Executivo e a sociedade. Isso resulta não só de ausências, mas também de uma nova presença que procura encontrar passagem para a defesa e conquista de novos direitos. Alguns temas avançam muito nessa cena judiciária. A questão dos efeitos civis da relação homossexual avança muito mais no Judiciário do que aqui fora. Aqui fora vai ter muita dificuldade de avançar como lei (VIANNA, 2010, p. 364).

Mais recentemente, possivelmente também sensibilizado pela era das operações, Vianna (2016 e 2017), respondendo sobre os aspectos atuais do sistema de justiça, disse que “o judiciário foi aos seus limites, em termos de ativismo e agora seus membros estão entendendo que é preciso tirar o pé do acelerador” e continuava “eu acho isso bom. Caso contrário é grande o risco de as instituições perderem vigor.” (VIANNA, 2017, p. 259). Completou em tom crítico insinuando que o MP e o Judiciário eram tenentes, como os da década de 20, que com seu programa moral estariam organizando o caos no Brasil (VIANNA, 2016a, p. 244). Essa constatação não desmente as esperanças anteriores, mas indica a avaliação de que os poderes de justiça estão construindo e lutando por sua própria agenda de interesses, distanciando-se dos interesses sociais que os legitimam. Ao mesmo tempo, essa defesa do vigor das instituições não representaria uma revisão da necessidade de se romper com a estatolatria, mas a consciência de que os custos pagos para a instalação da democracia foram bastante altos.

Os esforços que nasceram com Sadek e Arantes em São Paulo e reverberaram nas obras de Kerche, ao lado das pesquisas estimuladas por Werneck Vianna no Rio de Janeiro, representam duas frentes de trabalho no campo das ciências sociais sobre a judicialização. Já os trabalhos que envolvem Koerner e Débora Maciel no Sul do país, por sua vez, representam o esforço de pesquisadores originalmente do direito de se aproximarem das ciências sociais.

Koerner e Maciel<sup>32</sup>, sem jamais desmerecer os méritos do paulista e do carioca, comentaram os trabalhos de Arantes e Vianna a fim de observar quais seriam os pressupostos de suas pesquisas. Os autores diziam que Arantes não ultrapassou a ideia de voluntarismo e que se alimentava da avaliação de que o estado brasileiro teria se formado como tutor de uma sociedade hipossuficiente, cooptando-a. Nesse sentido os juízes e promotores seriam a ponta da lança de um estado com tendências autoritárias. E avaliavam que Vianna supunha um país historicamente refém de um estado inflacionado e um poder de justiça isolado em relação à

---

<sup>32</sup> KOERNER (2012, 2013 e 2015) e KOERNER; MACIEL (2002, 2011, 2012 e 2014) e INATOMI; KOERNER; SAKALOUSKA (2017).

sociedade, o que lhes permitiria credibilizar o MP graças às suas funções de mediação entre a sociedade e o estado. Ponderavam ainda que a judicialização oferecia poucas alternativas para a elaboração de trabalhos empíricos, mas assumiam que começar pelo tema era um bom ponto de partida.

Koerner dizia que a história do direito ofereceria bons *insights* para a pesquisa e que era necessário compreender que a produção da jurisprudência e das normas legais dependia de um contexto político que merecia mais atenção nas análises. Ele via a pesquisa sobre judicialização “circunscrita ao problema da legitimidade formal do poder governamental, dos possíveis efeitos da ampliação do poder judicial sobre a relação entre os poderes e da tensão potencial entre princípios típico-ideais de legitimidade decisória dos sistemas democráticos, o majoritário e o judicial (KOERNER, 2011 *apud* MACIEL, 2011, p. 99). Ao passo que Maciel propôs, ao estudar as campanhas em torno da aprovação da “Lei Maria da Penha”, tentar entender “quando, por que e como ativistas tomam normas jurídicas e tribunais como recurso e estratégia de mobilização? Quais condições as tornam bem ou malsucedidas do ponto de vista dos objetivos políticos dos movimentos? (MACIEL, 2011, p. 98).

Avritzer e Marona (2014) também discutiram os pressupostos daqueles autores. Em sua opinião, nem Vianna, nem Arantes haviam superado as premissas liberais e algumas ideias tradicionais sobre democracia. Quando debatem judicialização no Brasil “as narrativas acerca do fenômeno são construídas a partir de uma perspectiva teórica comum, forjada sob os auspícios da tradição liberal no campo do constitucionalismo e da teoria democrática” (AVRITZER; MARONA, 2014, p. 70). Por um lado, estariam seguindo as tradições liberais que pensam as instituições do direito como órgãos contra majoritários supondo que a política seria o lugar das vontades, das paixões a serem controladas pelo direito representante da razão e do esclarecimento. Por outro estariam aceitando a norma dos modelos democráticos constitucionais do séc. XX ao entenderem que esses regimes, e os contrapesos que eles preveem para salvaguarda dos direitos fundamentais, seriam a única condição para uma vida democrática.

Avritzer e Marona se perguntam como poderia ser possível constitucionalizar direitos individuais em uma comunidade de pluralidade étnica, religiosa, social etc e observam que o modelo constitucional pressuposto nas obras de Arantes e Vianna estabeleceria uma forma de exclusão estrutural. Para comprovar, bastava atentar para o fato de que a composição dos grupos sociais, seu acesso à revisão constitucional e às relações com os órgãos do estado está muito longe de serem equivalentes e que isso não fora tematizado em nenhuma de suas pesquisas.

Eles propuseram então que se encarasse a judicialização como um problema que deveria ser solucionado com mais mecanismos de representação e participação direta. Isso significaria não se limitar às questões de como conter o voluntarismo dos agentes, ou em como fortalecer as instituições de *accountability*, nem depositar as esperanças de uma cidadania qualificada confiando em instituições de mediação, mas levar a sério a ideia de democracia como ampliação das possibilidades de participação do maior número de pessoas nas tomadas de decisão.

## 2.1 Limiar

Se no início da década de 90, a pesquisa sobre judicialização e sobre a interação entre os poderes de justiça e os políticos e destes com a sociedade ainda ensaiava seus primeiros passos, hodiernamente ela se tornou um vasto campo de estudos. Seria uma tarefa inglória tentar mapear tudo o que já se produziu e ainda se faz no país. Por essa razão o esforço realizado serve para lançar um olhar panorâmico e tentar identificar alguns parâmetros gerais a partir dos quais a derrota da PEC 37 poderia ser interpretada.

É possível dizer que a pesquisa nasceu das primeiras avaliações sobre a experiência democrática constitucional a partir de 1988 e se dedicou a observar o comportamento do poder judiciário, dos juízes, dos operadores do Direito e das legislações que alargavam a oferta de direitos no país. Quase ao mesmo tempo, a análise evidenciou algumas singularidades, como a formação de uma instituição como o Ministério Público e as novas formas de atuação da sociedade organizada e dos personagens políticos interagindo com essas novidades.

O aprofundamento das pesquisas, mas também os acontecimentos que marcaram o país após os anos 2000, ajudaram que duas agendas de pesquisa se desenvolvessem lado a lado, mas em parceria. De um lado a pesquisa voltada às ações do poder judiciário e de seus agentes, das formas de revisão constitucional, de suas inovações hermenêuticas e de seu papel ora restritivo ora voluntarista no controle de políticas públicas. De outro, uma investigação aprofundada especificamente sobre a promotoria e os atores que lhe dão corpo, sobre o uso estratégico que recebe, sobre sua natureza autônoma, pouco responsabilizável e muito discricionária.

A agenda de pesquisa sobre o MP, por assim dizer, se desdobrou ao explorar as formas de distribuição de poder na república e os mecanismos de contenção e responsabilização deste poder. Também se voltou para o uso que o Ministério dava aos instrumentos judiciais, como as ADINs, ADPFs e os Termos de Ajustamento de Conduta. Passou a considerar as novas formas

com as quais a sociedade interagia com este poder, seja procurando-o como instrumento na defesa de seus direitos, seja como parte de uma estratégia política que se volta para os interesses eleitorais ou como parte da tática na luta por reivindicações setoriais, caso dos sindicatos.

Algumas similaridades permitiram que o termo judicialização, originalmente pensado para descrever o que ocorria no terreno do poder judiciário, fosse ampliado para se pensar o Ministério Público. Primeiramente porque o MP é uma das principais vias de acesso ao judiciário; em segundo lugar, porque os cargos da promotoria exigem a mesma formação acadêmica dos magistrados; terceiro porque a sua carreira - inclusive por uma demanda histórica dos promotores - foi assemelhada à da magistratura. Sendo assim, o MP passou a ser encarado como parte do sistema de justiça e as questões que a judicialização suscita tiveram seu escopo definitivamente ampliado. Nesse sentido, conceitos como os de voluntarismo, ativismo ou militância, *accountability* e várias considerações sobre o lugar dos direitos fundamentais em sociedades democráticas se tornaram intercambiáveis entre o poder judiciário e o Ministério Público.

O ativismo, também nomeado voluntarismo, por vezes pode ser diferenciado de militância. Eles são conceitos que se referem ao espírito que anima as ações do poder judiciário ou dos promotores, isto é, se referem aos elementos que os atores encontram em si mesmo ou produzem por si mesmos, para justificar suas ações. Enquanto militância descreve o trabalho empenhado para realização dos fins que desejam. A literatura permitiu identificar que além de produzir suas próprias avaliações sobre o estado, sobre sua missão e sobre a melhor forma de desenhar a própria instituição, o Ministério Público e suas entidades representativas mobilizaram seus quadros para buscarem seus fins.

Resta decidir se o incremento do ativismo é endógeno ou provocado. Se for provocado, é preciso se perguntar se as ações dos promotores realmente atendem aos interesses daqueles que o provocam. Mesmo sem se debater a origem, por exemplo, da demanda pelo combate à corrupção, seria inegável que a reivindicação é tanto uma aposta dos promotores quanto dos movimentos sociais ou partidos políticos. Essa consideração permite admitir que o ativismo endógeno convive com ações decorrentes de provocação externa, sendo que esta seja, talvez, a situação mais comum.

Os acontecimentos dos últimos anos auxiliaram que a corrupção política entrasse definitivamente nas pesquisas sobre judicialização e que se cotejasse o tema à luz daquilo que já se havia constatado sobre o MP. Ao mesmo tempo, favoreceram a inclusão do papel das polícias judiciárias como parte do sistema de justiça. Contudo, o ativismo político, sentido recentemente na postura de criminalização da política e de punitivismo, somado à singularidade

do MP e seu protagonismo nos eventos recentes, têm aumentado a importância da agenda de pesquisa que se volta a compreender a atuação da promotoria.

Existe na opinião pública um lugar comum de que existem partidos demais concorrendo às eleições, de que os acordos e negociações políticas envolvem transações criminosas e que há uma crise de representatividade. Não é preciso concordar com essas avaliações para entender que elas são negociadas no mercado de ideias da sociedade brasileira. Abranches, por exemplo, previa em 1988 e reafirmou recentemente, que a multiplicação de interesses e de partidos nos regimes democráticos poderia gerar uma fragmentação nos regimes de coalizão. Em suas palavras

a fragmentação reflete o aumento excessivo do número de partidos com poder de veto e impõe coalizões mais extensas e heterogêneas, mesmo que o presidente se contentasse com uma coalizão natural, de maioria simples. Este é um problema maior, porém, por causa da necessidade de emendas recorrentes à Constituição, que torna praticamente obrigatório ter coalizões que excedem em demasia a maioria simples. A coalizão excedente da maioria simples será sempre excessivamente heterogênea para ser manejada com baixos custos políticos e fiscais. Esse quadro abre brechas à corrupção como forma de satisfazer parceiros clientelistas em número elevado.” (ABRANCHES, 2018, np.)

Esse problema, capaz de flexibilizar os arcos esperados de aliança e abrir espaço à corrupção, de um lado, alimenta a ansiedade diante da sensação da falta de representatividade e da capacidade política do governo e, de outro, favorece a intensificação da competição no interior da coalizão, os custos para se aprovar alguma política desejada e conter as forças centrífugas. Esses elementos podem ser adicionados entre os que a literatura registrou como favoráveis à ocorrência do fenômeno da judicialização.

O conceito de *accountability* foi outra noção de destaque nesse levantamento. Ele pode ser compreendido como contrapartida da capacidade discricionária de uma instituição, mas também como recurso de defesa para que os atores e instituições não ultrapassem certos limites, isto é, funcionem mantendo-se dentro de um regime democrático. Causou estranhamento perceber a militância da promotoria em nome de seu insulamento sem admitir que houvesse responsabilização equivalente ao poder que esta independência autorizaria. Mesmo os autores que supunham que o incremento do poder dessas instituições se legitimava porque era demandado pela sociedade perceberam que este poder crescia sem limites claros.

Uma conclusão possível seria admitir que judicialização é uma ação voluntarista que ocorre no interior dos órgãos do poder de justiça, ferindo os acordos democráticos, não porque representam uma mistura entre as esferas políticas e jurídicas, mas porque representam uma militância voluntarista que deliberadamente desrespeita a regra de que possuir alta capacidade discricionária implica a admitir possibilidades reais de ser responsabilizado. Isso permitiria o

juízo de que a judicialização é um fenômeno indevido no interior do atual regime. Nesse sentido, mesmo os autores que supunham que a promotoria estaria realizando os interesses da soberania popular concluíram que essa prática seria perniciosa.

Todavia, ao se cotejar a judicialização no interior dos regimes democráticos como o conceito que descreve aquelas ações que o judiciário e a promotoria, por exemplo, cumprem, por conta própria ou por provocação, prevenindo ou coibindo as pretensões tiranizantes dos poderes facciosistas, isto é, funcionando como poderes contra majoritários protegendo os interesses minoritários contra os majoritários, é difícil não admitir sua legitimidade.

Ao invés de tentar desenvolver a polêmica que essas duas perspectivas envolvem, o texto assume como premissa que no regime atual ambos entendimentos convivem. A PEC 37 é um bom exemplo. Nela o tema do combate à corrupção aparece tanto moralmente, como valor intrínseco ao que seria a boa política e justificaria ações contra majoritárias, quanto como instrumento ideológico e retórico utilizado para decidir uma contenda.

Também não é desprezível refletir sobre a relação entre as exigências do capitalismo, suas crises e as pressões sobre o ordenamento político. A necessidade de acelerar as respostas de um país a uma crise, como a de 2005 por exemplo, pode exigir que o executivo flexibilize seus critérios para compor alianças a fim de garantir votos favoráveis em pautas emergenciais, mas também o levaria a acionar o judiciário configurando aquela agenda constitucional. O contrário também pode ser verdadeiro. No caso dos acordos sobre direitos humanos, por exemplo, não seria estranho o judiciário ou Ministério Público pressionarem os poderes políticos para que tomem alguma decisão ou acelerem algum debate. Enfim, não surpreenderia que os movimentos sociais procurassem todos os meios possíveis, entre eles as cortes e a promotoria, para defenderem o que julgam ser do seu melhor interesse, caso das lutas contra as privatizações na década de 90, por exemplo.

Muitas literaturas neste capítulo mencionaram a imprensa e as combinações entre sua agenda e a do MP, evidenciando uma importante capacidade de mobilizar forças políticas. Mas praticamente nenhuma fez desse assunto prioritário até 2013 quando essa dimensão ficou muito evidente. Desde então essa foi uma outra agenda de pesquisas que se abriu em relação ao assunto e se desenvolveu vigorosamente. Neste trabalho, entretanto, não foi possível desenvolver reflexões mais profundas sobre o tema.

Os autores e autoras mencionados tematizaram o voluntarismo, a *accountability*, a corrupção, o papel da imprensa, o perfil dos promotores e refletiram profundamente sobre como a combinação desses elementos poderia alterar o *status quo*. Nenhum dos que foram analisados neste capítulo, embora essa constatação esteja subjacente na obra de todos eles, considerou que

esta mesma combinação poderia ser utilizada antes para manter o status quo, defendendo alguma alteração que já houvesse sido realizada, isto é, como estratégia para defender uma conquista. Tome-se como exemplo a prerrogativa ministerial de produzir investigações criminais. Na prática ela já vinha acontecendo há muito tempo e suspeita-se que a derrota da PEC 37 representou antes um momento em que esta prerrogativa foi questionada e defendida com todas as forças, do que a hora decisiva em que a prática se consolidou. Não parece ter havido alterações profundas na forma como o MP e seus representantes vinham agindo, defendendo seu insulamento e exercendo pressão sobre a classe política através do lobby de suas associações, visitas aos mandatos e publicização de seus posicionamentos na imprensa, por exemplo. Para uma avaliação mais precisa dessas ideias foi feito o levantamento do processo que culminou na derrota da PEC 37, que será apresentado e discutido abaixo.

### 3 A PEC DA “IMPUNIDADE ETERNA”

A Proposta de Emenda Constitucional 37A/2011 foi apresentada ao Congresso em 08 de junho de 2011 pelo então deputado Lourival Mendes<sup>33</sup> com 206 assinaturas e experimentada ao longo de todo o ano de 2011 na Comissão Especial criada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e em 2012 em Audiências Públicas com o fim de avaliar a Proposta. Antagonizaram juristas, promotores, advogados, órgãos corporativos e de classe, Polícia Federal e Ministério Público, suas associações e muito atores políticos importantes. Isso porque a PEC versava sobre as reais atribuições do Ministério Público e sobre as prerrogativas constitucionais para investigações criminais no país.

Em 2013, durante as “Marchas de Junho”, a PEC 37, que até então não recebera grande atenção da opinião pública, foi transformada em pauta de reivindicação popular. Arnaldo Jabor, então comentarista do Jornal da Noite da Rede Globo, em 12 de junho daquele ano, avaliando as manifestações, dizia que elas eram uma massa disforme e sem liderança, antidemocrática e confusa quanto ao seu verdadeiro potencial. Ele não entendia tantos jovens com “ódio contra a cidade” e os comparou às organizações criminosas de São Paulo. Após enumerar alguns riscos à economia brasileira, criticou a classe política que estaria fazendo debate eleitoral um ano e meio antes do pleito, descreveu os manifestantes como membros de uma classe média ignorante politicamente, que seria “a caricatura violenta da caricatura de um socialismo dos anos 50” e sem motivo concreto para lutar. A causa das manifestações, ele ironizava, “era a ausência de causas”. Terminava finalmente conclamando quem estivesse nas ruas a lutar contra a Proposta de Emenda Parlamentar que seria votada dia 26 de junho de 2013, esbravejando que a PEC serviria para “impedir o Ministério Público de investigar” ecoando a alcunha que um promotor havia dado à PEC, chamando-a de “PEC da impunidade eterna”<sup>34</sup>.

Uma vez apelidada de “PEC da impunidade”, em um movimento que combinou ação da imprensa e na imprensa por representantes do Ministério Público, manifestações de rua dos promotores, militância dos partidos políticos, da Igreja Católica, abaixo assinados, toda a sorte de pressão nos parlamentares por todo o país, a campanha contra a PEC 37 foi catapultada às

---

<sup>33</sup> Lourival havia sido delegado de polícia e secretário de segurança do Maranhão na década de 80 e, de 1988 a 1996, atuado como Presidente da Associação dos Delegados da Polícia Civil do Maranhão, ou seja, por quatro mandatos bianuais seguidos. BRASIL, s.d.

<sup>34</sup> JABOR, 2013a.

manifestações de junho. O que se viu foi a rápida incorporação desta pauta entre as diversas reivindicações que apareciam no meio daquela estonteante manifestação de rua.

Talvez por essa razão, e por todas as críticas que deve ter recebido, que dias depois, mais precisamente em 17 de junho, o mesmo Jabor em um programa da rádio CBN tenha dito em alto e bom som: “amigos, eu errei. É muito mais do que 20 centavos.” Ele reavaliou o movimento dando-lhe virtudes revolucionárias, capacidades e potencialidades de transformação superiores às dos “caras pintada”. Sugeriu, citando Carlos Diegues, que faltava ao mundo, de repente, aquele ímpeto de mudança do Movimento Passe-livre tão necessário em um cenário de falta de representatividade das forças políticas. Dizia que as “energias do passe livre têm que ser canalizadas para melhorar as condições de vida do país, desde o desprezo com que se tratam os passageiros pobres de ônibus, passando pelo escândalo ecológico, passando pela velhice do código penal do país que legitima a corrupção institucionalizada”<sup>35</sup>. Continuou especificando a necessidade de se enfrentar os casos de corrupção e retomou sua campanha pela derrota da PEC 37, que, em sua opinião, se aprovada, reverteria os casos do “Mensalão” e acabaria com o Ministério Público de uma vez por todas.

Para se entender o alcance dessa exortação é preciso observar a história, já bastante experimentada, do debate sobre as prerrogativas do Ministério Público que poderia ser recuperada ao menos até os idos de 1999, quando o STF teria sido provocado a se posicionar sobre o assunto. O tema voltou à mesa alguns anos mais tarde, em 2003, quando da iniciativa do então deputado Antônio Carlos Biscaia. A partir de 2005, foram as atuações do MP durante os processos do assim chamado “Escândalo do Mensalão”, do Banestado e outras operações de combate ao crime organizado e à corrupção que chamavam a atenção da sociedade e da classe política e jurídica e despertavam questões sobre as atribuições do órgão. Foi nesse clima que PEC 37 nasceu.

Logo no início do texto de apresentação da Proposta se pode ler uma defesa antecipada de possíveis acusações de conivência com a corrupção. A justificativa da Proposta informava que não era sua intenção alterar ou cercear nenhum instrumento investigativo, menos ainda comprometer os trabalhos de Comissões Parlamentares de Inquérito ou desrespeitar a Constituição no que dizia sobre as atribuições investigativas. A PEC 37 pretendia inserir no Art. 144 da Constituição Federal um parágrafo<sup>36</sup> que garantiria a privacidade da investigação

---

<sup>35</sup> JABOR, 2013a.

<sup>36</sup> “§10 A apuração das infrações penais de que tratam os §§1º e 4º deste artigo, incumbem **privativamente** as polícias federais e civis dos Estados e Distrito Federal, respectivamente.” (grifo nosso) BRASIL, 2011a.

criminal à Polícia. Assim era o texto original: “§10 A apuração das infrações penais de que tratam os §§1º e 4º deste artigo, incumbem **privativamente** as polícias federais e civis dos Estados e Distrito Federal, respectivamente.” (grifo nosso) (BRASIL, 2011a). Isso deveria solucionar a falta de clareza quanto a atribuição de cada órgão investigativo e minimizar o risco de anulação de vários processos encaminhados pelo MP por desrespeito aos procedimentos constitucionalmente previstos. Na visão de Lourival essa confusão estaria acarretando graves danos “ao processo jurídico no Brasil” pois levava a “procedimentos informais de investigação conduzidos em instrumentos, sem forma, sem controle e sem prazo”<sup>37</sup> (MENDES, 2011, np.), condições fundamentais para o funcionamento do estado de direito. Também acreditava que o grande número de recursos oriundos desse tipo de processo à Suprema Corte brasileira seria a prova de que a falta de padronização dos procedimentos estaria criando mais dificuldades que soluções e nesse sentido, o texto acreditava que esse esclarecimento sobre as funções de cada órgão beneficiaria o próprio Ministério Público.

A apresentação da Proposta se encerrava registrando a opinião de Alberto José Tavares Vieira da Silva, professor de direito penal, para quem a realização de investigações e dos processos exigiria um conjunto de saberes técnico-científicos que faltariam ao Ministério Público, mas não às polícias. Sendo assim, seria de interesse de “todos os cidadãos” que “o Ministério Público, dentro dos ditames da lei, não transija com o crime e quaisquer tipo de ilicitudes”<sup>38</sup>.

Os governos do Partido dos Trabalhadores haviam ampliado os investimentos destinados ao MP e como observam Ghiringhelli e Pilau (2018), também os investimentos que a polícia Federal vinha recebendo desde 2003 eram significativos indicando a aposta dos governos petistas no fortalecimento da autonomia e preparo dessas instituições e quando a PEC foi apresentada, ela se inseria, aparentemente, na contramão do conjunto desses esforços.

Sendo assim, a proposta de Lourival poderia representar, em alguma medida, os interesses das forças de oposição ao governo. Inicialmente, o que se esperava encontrar seria um dissenso entre as forças políticas, em que atores da base governista lutariam contra a PEC e opositoristas que a defenderiam. Esse mesmo dissenso era esperado entre as instituições representativas da classe jurídica, uma vez que a Polícia Federal, a Associação Nacional de Delegados e a OAB antagonizaram com a Associação Nacional do MP, com o Procurador Geral e outras representações dos promotores. O que se verificou, todavia, é que a PEC não

---

<sup>37</sup> BRASIL, 2011a.

<sup>38</sup> BRASIL, 2011a.

representava propriamente uma celeuma entre oposição e situação, mas uma confrontação entre a promotoria e os demais órgãos representativos.

A PEC 37 de 2011 dividia as opiniões da classe política e jurídica e contava com apoio de um número expressivo de parlamentares desde sua apresentação. Todavia, entre os dias 20 e 25 de junho de 2013 foi repentinamente abandonada. Em 5 dias houve uma debandada dos deputados e todas as bancadas solicitaram a retirada de seus nomes da lista de assinaturas de apoio. Quando a PEC finalmente foi votada em 25 de junho pelo Congresso, foi recusada pela quase totalidade dos deputados. Sua acachapante derrota contou os votos de 442 deputados, entre os quais apenas 9 votaram a favor e 2 se abstiveram, contra o expressivo número de 430 deputados que decidiram por enterrar a proposta.

Esta derrota ocorreu, em grande medida, ao empenho dos promotores em reação a PEC 37 e à mobilização das energias de um movimento ímpar na história do país. O fim da PEC parece ter ajudado a firmar a grande expectativa social e o sentimento de ampla legitimidade conferida aos trabalhos do Ministério Público. Nesse sentido, a derrota da PEC 37 poderia ser interpretada como o sinal de uma acomodação de interesses capitaneada pelo Ministério Público, agregando as classes políticas, a imprensa e a sociedade que permitiu ao Ministério manter as investigações que vinha realizando, proteger sua autonomia, seu espaço na imprensa e investir-se de uma legitimidade quase inquebrantável. Também decidiu uma luta em que se enfrentavam interesses das polícias, especialmente Federal e Civil, a favor dos promotores de justiça.

Em 2013 diversas entidades e atores importantes se manifestaram acerca da PEC 37. A observação das posições desses personagens lança mais alguma luz sobre o ambiente em que a Proposta foi avaliada e indica, ao menos brevemente, o que aparecia para a sociedade àquela altura. Portanto, antes de se aproximar definitivamente dos trabalhos parlamentares, serão apreciadas a seguir algumas dessas posições.

### **3.1 Outros atores e o ano das “Cidades Rebeldes”**

Uma das primeiras entidades a se posicionar em 2013 foi a CNBB que em fevereiro emitiu uma nota com suas posições a favor do papel do MP e contrária a aprovação da PEC. A nota explicava que, na prática, o direito de investigar ficaria exclusivamente a cargo das Polícias e, ao passo que reiterava a necessidade de se combater a corrupção, sustentava que a

exclusividade não atenderia aos interesses da comunidade, cansada da impunidade. A nota terminava dizendo que “não se deve, portanto, privar a sociedade brasileira de nenhum instrumento ou órgão cuja missão precípua seja a de garantir transparência no trato com a coisa pública e segurança ao povo. A PEC é danosa ao interesse do povo devendo ser, por isso, rejeitada.”<sup>39</sup>

Outro a publicizar suas opiniões foi o então Procurador da República Roberto Gurgel (substituído em agosto daquele ano por Rodrigo Janot). Em março de 2013, em uma ação proposta pelo “Movimento contra a PEC 37” encabeçado por membros do MP do Ceará, Gurgel dizia que “sem exageros, (se ela for aprovada), podemos dizer que o Brasil desistiu do combate à corrupção e da luta contra a improbidade”<sup>40</sup> e associava a atuação do MP às capacidades da sociedade de atender seus anseios. Para ele “o ponto mais importante é sensibilizar a sociedade e mostrar que PEC não pretende apenas limitar a atuação do Ministério Público contra a improbidade e a corrupção no País. Ele pretendia “incapacitar a própria sociedade, já tão cansada da impunidade, a reagir a isso”<sup>41</sup>.

Dois meses depois ele dizia ao jornal Estado de Minas que

a proposta, continuo a afirmar, é insana mesmo. Com o nível de corrupção do Brasil, querer limitar as investigações? Se for proibir a Receita Federal de investigar, a Previdência Social de investigar, limitar a Controladoria-Geral da União, seria igualmente insano. Ministério Público e Polícia Federal trabalham normalmente em parceria com excelentes resultados. É isso que temos de privilegiar. (GURGEL, 2013, np. apud KLEBER, 2013)

Em sua opinião, era preciso que se mantivesse a colaboração entre as polícias e o MP incumbidos da função investigativa. Algumas semanas mais tarde, quando as manifestações em 2013 assumiram a missão de impedir o projeto, teria ficado claro ao procurador, que a luta contra a corrupção era prioridade para a sociedade. O procurador, em reportagem da época, dizia que “a nação brasileira, seja por intermédio da sociedade, seja por intermédio do Congresso, afirmou mais uma vez que a luta contra corrupção é uma das prioridades nacionais”<sup>42</sup>, reiterando sua avaliação de que o MP desempenhava um papel fundamental ao investigar e que a manutenção dessa atribuição representava os verdadeiros interesses da sociedade.

Seu substituto, Janot, nomeado por Dilma Rousseff, dizia ao Brasil 247 sobre a PEC 37 que

---

<sup>39</sup> CNBB, 2013.

<sup>40</sup> DIÁRIO DO NORDESTE, 2013.

<sup>41</sup> DIÁRIO DO NORDESTE, 2013.

<sup>42</sup> GURGEL, 2013, n.p. apud HUMBERTO, 2013.

se passar, será um desastre completo. A gente não tem investigação exclusiva, mas quer participar da investigação. O que se diz da exclusividade de investigação por parte da polícia, na verdade não é tão exclusividade assim. O Poder Judiciário, as CPIs não vão abrir mão do poder de investigação. Não acredito que se possa prescindir dos trabalhos técnicos do Banco Central, da CVM, da CGU nas investigações que lhe são próprias (JANOT, 2013, np.)

O então presidente do STF Joaquim Barbosa também vinha se posicionando desde o início de 2013. Logo no começo de abril o STF havia se preparado para julgar algumas ações que lhe chegavam e que envolviam investigações criminais do MP. Ao final de um julgamento que acabou suspenso, Joaquim Barbosa emitiu sua opinião sobre o projeto. Disse que achava “péssimo, péssimo. A sociedade brasileira não merece uma coisa dessas”<sup>43</sup> e na semana seguinte reiterou: “a sociedade brasileira está unânime contra a PEC 37, que só interessa a alguns maus políticos”<sup>44</sup>.

As repercussões continuaram se desdobrando conforme a data de votação se aproximava e posições favoráveis à PEC e críticas ao MP e sua forma de agir surgiam com alguma frequência na imprensa. Em entrevista à EBC Benito Augusto Tiezzi da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil apresentou suas preocupações com as proteções aos direitos individuais que aparentemente corriam riscos de serem desrespeitadas no formato atual de investigação. Tiezzi dizia que

nosso intuito é manter a investigação que proteja não só aquele que foi vítima, mas o investigado. O que falamos é que toda a investigação tem que ter por base o inquérito policial. Se vier, em algum momento, algum tipo de autorização, que se tenha como regra o inquérito policial. A exceção não pode ter regra própria, tem que submeter à regra geral. (RICHARD, 2013, np.)

Muitas das posições favoráveis à PEC estavam mais preocupadas em controlar o Ministério Público do que necessariamente disciplinar as atribuições da Polícia Federal. De alguma forma a militância do MP despertava amplos setores da sociedade para o fato de que a instituição extrapolava frequentemente suas atribuições constitucionais. Esse parecia ser o espírito que animava a posição da OAB, apresentada na Plenária do Conselho Federal da Ordem em maio de 2013 e registrada em reportagem de Rafael Baliardo. No entender da entidade a Proposta atendia somente ao que já estava previsto na Constituição<sup>45</sup> e o que mais preocupava a Plenária, na verdade, era a atuação do Ministério Público. A entidade avaliava que a militância feita pelo MP distorcia o princípio básico do direito de defesa. Leonardo Accioly, um dos

---

<sup>43</sup> GÓIS, 2013.

<sup>44</sup> MPSP, 2013.

<sup>45</sup> BALIARDO, 2013.

conselheiros da Ordem e relator do encontro, dizia que o MP se apresentava à opinião pública como um grupo de “heróis incorruptíveis e infalíveis” e que essa imagem vinha sendo construída pelos “excessos midiáticos e arroubos corporativos”<sup>46</sup> do órgão. A militância do MP passava pela escolha de casos de grande repercussão pública e pela conivência do então Ministro Joaquim Barbosa que negligenciava as ações irregulares do MP. Na opinião de Accioly “é uma pena que o presidente de nossa corte suprema fale de conluíus entre advogados e juízes quando, na verdade, fecha os olhos para a aproximação entre promotores e magistrados, enquanto os advogados penam nos balcões”.<sup>47</sup>

Roberto Battochio, ex-presidente da ordem àquela altura, retomou naquele encontro alguns eixos importantes do debate sobre a PEC e apontava o que, em sua opinião, tinha dado erroneamente ao MP as prerrogativas que ele dizia possuir. A começar pela “tese dos poderes implícitos” que significava na prática, que a construção de um órgão com qualquer finalidade, implicaria que se oferecesse ao órgão os meios para realizar suas funções, mesmo que estes não tenham sido explicitados na Constituição. Contra essa tese, ele lembrou da Resolução 13<sup>48</sup> do Conselho Nacional do Ministério Público e do Procedimento Investigatório Criminal (PIC) instituído em 2004 pelo MP da Bahia<sup>49</sup> através das quais o MP teria encontrado de dar a si mesmo atribuições investigativas. Battochio dizia na mesma reportagem de Baliardo que a Resolução 13

do CNMP violenta a Constituição de República Federativa do Brasil (...). Foi o avanço do Ministério Público nas atribuições institucionais previstas na Constituição, atribuídas à Polícia Judiciária, à Polícia Federal, escrevendo ainda leis processuais penais, reeditando o Código de Processo Penal a seu modo, que motivou a exigência dessa PEC 37, que é uma proposta de emenda constitucional meramente declaratória. (BATTOCHIO, 2013, np. apud BALIARDO, 2013)

Ainda no encontro houve quem se indispusesse com a posição da Ordem. Um grupo significativo de São Paulo resistiu o quanto pôde na defesa de que a Ordem deveria rechaçar a PEC e respeitar o papel investigativo do MP. Em última instância o que tencionava os presentes não era somente a posição em relação à PEC, mas a necessidade de se posicionar publicamente

---

<sup>46</sup> BALIARDO, 2013.

<sup>47</sup> BALIARDO, 2013.

<sup>48</sup> CNMP, 2006.

<sup>49</sup> Essa Resolução pretendia disciplinar as atividades investigativas do MP da Bahia “considerando que o exercício da ação penal não depende exclusivamente de prévio inquérito policial” e assegurando que o “Inquérito criminal é de natureza administrativa e inquisitória, instaurado e presidido pelo Ministério Público”. Conforme: MINISTÉRIO PÚBLICO DA BAHIA, 2004.

sobre o tema. A ideia que prevaleceu acabou sendo a de apoiar a PEC e manifestar esse apoio em uma nota pública.

Especialistas como Leonardo Marcondes Machado<sup>50</sup>, delegado e professor de criminologia da Academia de Polícia Civil de Santa Catarina, avaliavam que havia uma disputa entre a Polícia Federal e o Ministério Público pela atenção do público, daí o uso constante dos veículos de imprensa para divulgar prisões, operações, forças-tarefa e resultados de investigações, como se a audiência midiática e o número de prisões indicasse efetividade e qualidade do trabalho investigativo dos órgãos e pudesse influenciar a decisão sobre a PEC 37. De acordo com Machado, a militância dos órgãos públicos escondia uma ameaça realmente perigosa para a justiça na democracia. Ele defendia de que a separação das atribuições por órgãos distintos era a garantia da necessária lisura dos processos, pois permitia o controle externo dos trabalhos que eram realizados. Ao mesmo tempo, caso a mesma instituição controlasse a investigação criminal e a acusação, nada impediria que esta instituição escolhesse a qual processo ela deveria dar seguimento e a qual não. Na prática

a garantia de isenção do órgão presidente da investigação conduz a outra regra fundamental: a ninguém é dado escolher o objeto da investigação. A seletividade investigatória não se coaduna com os princípios elementares da impessoalidade e da moralidade. Em regimes democráticos não existe lugar para investigadores ad hoc (MACHADO, 2013, np.).

Essa avaliação de Machado o fazia acreditar que a PEC 37 tinha justiça em seu propósito e que deveria prosperar como recurso importante de proteção ao que se convencionou chamar de estado de direito. Ao mesmo tempo indicava uma crítica severa ao Ministério Público e a incompatibilidade de suas reivindicações com o regime democrático.

Norma Cavalcanti, à época, presidente da CONAMP, em entrevista à Ivan Richard da EBC no dia 06 daquele mês, dizia que

a proposta que defendemos realmente é a da regulamentação, com regras de prazos, de judicialização das investigações e a amplitude nas investigações de forma total. Não deve existir a palavra privativa para nenhuma das partes. Nem para o Ministério Público, nem para a polícia (CAVALCANTI, 2013, np. apud RICHARD, 2013)

Essa posição conciliatória era a mesma que em 06 de junho de 2013 se fez presente entre os representantes da Comissão Especial da CCJ responsável por construir o texto final da PEC 37. Eles se reuniram com o então presidente da Câmara Henrique Alves (PMDB) para explicar a demora em entregar o relatório final e justificaram o atraso destacando os esforços para encontrar uma proposta que conciliasse as disputas entre o MP e as Polícias.

---

<sup>50</sup> MACHADO, 2013.

Aos poucos essa diversidade de opiniões perdeu espaço no interior do Congresso e foi substituída pela narrativa uníssona de que a PEC seria um retrocesso no combate à corrupção. Isso ajudou que se forjasse ao longo do tempo, capitaneado pela militância do MP, a certeza de que seria inconcebível pensar qualquer investigação sem a sua participação.

Para reforçar suas posições o próprio Ministério Público convocou manifestações de rua em abril de 2013 para impedir a aprovação da PEC 37. Esta campanha foi endossada por parte da imprensa que dava ao tema a roupagem de que a PEC representava um aprofundamento dos esquemas de corrupção e um passo atrás no combate à impunidade. Isso durou até junho, quando as manifestações de rua assumiram o combate à PEC entre suas pautas e o tema ganhou uma força política impensada.

#### 4 A PEC 37 EM DEBATE

A tarefa seguinte foi a de acompanhar de perto os debates realizados no Congresso durante os encontros da Comissão, nas audiências públicas e finalmente no Plenário para discernir quais grupos se mobilizaram e como se posicionaram em relação à PEC e tentar entender como se deu sua derrota. Também foi importante avaliar como os parlamentares lidaram com essa construção ao produzirem ao longo do tempo uma proposta alternativa, em um esforço de conciliação dos interesses das várias forças que disputavam o sentido da Proposta e finalmente desistiram de dar prosseguimento à qualquer ideia relacionada à PEC naquele momento.

Antes de se aproximar dos debates envolvendo a PEC 37 e seu escopo, vale a pena mencionar que o Ministério Público e suas atribuições são regulamentados no art. 129 da CF.<sup>51</sup> Entre outros dispositivos destacam-se os itens I, no qual se lê que o MP pode “promover, privativamente, a ação penal pública” e o VIII, no qual se lê que o MP pode “requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial”, mas não menciona ou nada explicita sobre a produção de investigações criminais<sup>52</sup>.

As infrações penais<sup>53</sup>, assunto dos inquéritos policiais presididos por delegados e objeto que a PEC desejava firmar como ação privativa das polícias judiciárias, estão tipificadas no Direito Penal brasileiro e são, de maneira geral, de dois tipos: contravenções e crimes. Em geral o que diferencia um do outro é a possibilidade, prevista no ordenamento jurídico, de recomendar prisão em caso de culpa assegurada quando se configurar um crime, enquanto as contravenções podem exigir pagamentos de multas como contrapartida. Esse inquérito funciona para reunir provas acerca de um delito e é encaminhado ao promotor para que este proceda com a acusação.

O Ministério Público tem, entre outras prerrogativas, a possibilidade de instaurar inquéritos civis. A partir deles, diferentemente dos inquéritos policiais, não seria possível estabelecer penas ou transformar aquela investigação em um processo. Seu objetivo é reunir informações sobre desrespeito aos direitos dos idosos, ao Estatuto da Criança e do Adolescente

---

<sup>51</sup> BRASIL, 2018.

<sup>52</sup> Também existem regulamentações infraconstitucionais como a Lei 12.830/13, Lei 8.625/93 e Lei Complementar 75/93 que definem, entre outras atribuições, aquela de ser o MP fiscal externo das polícias. Para um debate no interior do direito sobre o assunto ver HOFFMANN; NICOLITT, 2018.

<sup>53</sup> Para mais detalhes ver OLIVEIRA, 2020.

ou apurar delitos ambientais, servindo de instrumento à Ação Civil Pública. Ele também pode ajuizar a Ação Penal Pública<sup>54</sup>, sendo esta decorrente, por obrigação, de uma denúncia inicial e envolvendo o interesse público e não particular. O MP poderia, para fundamentar a Ação Penal, acionar as polícias solicitando que estas realizassem um inquérito policial, o que significa a interdependência entre as instituições.

A Proposta intencionava acrescentar um novo item ao art. 144 da Constituição<sup>55</sup> no qual se regulamenta aspectos importantes da segurança pública com destaque para os parágrafos 1º e 4º nos quais se definem as atribuições das polícias federal e civil, explicitando sua competência na apuração de infrações penais. Lourival Mendes desejava adicionar um parágrafo a este artigo, enfatizando que as atribuições previstas nos dois parágrafos supramencionados seriam incumbências “privativas” das polícias.

A Proposta, como se sabe, foi derrotada, mas em 2015 o STF<sup>56</sup> decidiu que o MP poderia realizar investigações através do PIC. Isso obrigaria o MP a enviar seus trabalhos ao poder judiciário e acompanhar o desenrolar da investigação do começo ao fim. Essa decisão também estabeleceu que o MP pode realizar investigações penais de caráter subsidiário ou excepcional, ou seja, quando a polícia precisa de ajuda ou é incapaz de realizar investigações, sendo que o inquérito policial deve ter prioridade em relação às investigações criminais. Também ficou vetado à promotoria o reenvio desta peça, em caso de fracasso, às polícias para acionar o Inquérito Policial. Mesmo assim, em 2015 o MP parece ter confirmado a vitória de 2013.

O primeiro passo nessa trajetória foi dado na Comissão de Constituição e Justiça e o último na votação de junho de 2013. O próximo segmento representa uma tentativa de reconstituir essa trajetória.

---

<sup>54</sup> Uma definição simplificada pode ser encontrada em DICIONÁRIO JURÍDICO, 2010.

<sup>55</sup> BRASIL, 1988.

<sup>56</sup> STF, 2015.

#### 4.1 A admissibilidade da PEC 37 na Comissão Especial da CCJ<sup>57</sup>

A PEC 37 foi apresentada no meio do ano de 2011 e até outubro o Congresso se incumbiu de organizar a Comissão de Admissibilidade da Proposta que faria sua apreciação. A relatoria desta Comissão ficou a cargo de Arnaldo de Sá, advogado e deputado pelo PTB de São Paulo. Em um encontro da Comissão, em 05 de outubro, ele apresentou seu parecer recomendando o prosseguimento da Proposta por entender que a matéria causava grande apreensão nos tribunais pelo país e pela convicção de que a Proposta regulamentaria o exercício privativo - como ação específica de um órgão, mas que poderia ser delegada ou complementada, não sendo, portanto, exclusividade deste órgão - e não exclusivo da investigação policial. Em sua opinião o devido respeito ao prazo, à legalidade e às formas dos processos seriam garantias do estado de direito e como o escopo da PEC era regulamentar esse procedimento, o deputado interpretou que sua função seria a defesa dos direitos individuais e a efetiva realização da justiça.

Depois do relator, outros deputados tomaram a palavra e se posicionaram. A começar por Luiz Couto, padre católico e à época deputado pelo PT da Paraíba, que mencionou os dispositivos constitucionais nos quais se leriam as competências investigativas do Ministério Público. A partir desses artigos justificou que a PEC não teria como se efetivar e apoiou seus argumentos em duas bases distintas. Uma era a jurisprudência, interpretada de um parecer de Celso de Mello, então ministro do STF e a outra uma determinada interpretação do termo “privativo” utilizado no texto da Proposta. Na opinião de Couto “privativo” significaria exclusividade investigativa da polícia e isso implicaria em grande impacto negativo nas diversas outras instituições de controle e fiscalização, interrompendo ou impedindo definitivamente seus trabalhos e deixando-as dependentes das polícias, cujas capacidades seriam altamente questionáveis.

Já Vieira da Cunha, procurador de justiça do Rio grande do Sul e então deputado pelo PDT do mesmo estado, iniciou sua argumentação retomando o parecer de Ayres Britto quando apreciou o Habeas Corpus 97969/RS em 2011<sup>58</sup>. Na interpretação do ministro, citada pelo parlamentar, ao Ministério Público caberia um papel ativo que deveria ser resguardado

---

<sup>57</sup> Muito antes de 2013 o debate sobre as prerrogativas do MP já acontecia no interior do Direito. Para um panorama sintetizado das posições ver o texto de TEIXEIRA (2016).

<sup>58</sup> BRASIL. STF, 2011.

especialmente para os casos em que este deveria garantir os direitos fundamentais e quando devesse investigar a atividade policial. Dizia o Ministro

que não se tolera, sob a Magna Carta de 1988, condicionar ao exclusivo impulso da Polícia a propositura das ações penais públicas incondicionadas; como se o Ministério Público fosse um órgão passivo, inerte, à espera de provocação de terceiros.

Embasado nesse HC Vieira da Cunha seguiu argumentando pela inadmissibilidade da PEC 37. O deputado afirmava que “a reforma que se pretendia estatuir afrontava os princípios constitucionais da eficiência e finalidade, uma vez que limitaria o número de órgãos competentes para promover a investigação criminal” (BRASIL, 2011, n.p.). Afirmava que ao Ministério caberia a atividade investigativa, sem, no entanto, distinguir “investigação” de “investigação criminal” - tema da PEC. Dizia que as polícias seriam órgãos dependentes dos poderes políticos e a privatividade, justamente por essa dependência, comprometeria as atividades investigativas. Ele entendia que conduzir a investigação e investigar eram funções distintas e às polícias caberia somente a segunda atividade. Além do mais, calculava que “ao se conferir, portanto, competência constitucional privativa às polícias civis e federal, estar-se-á negando a legitimidade das atribuições investigativas das demais autoridades, em prejuízo notório de toda a sociedade” (BRASIL, 2011, np.). Sua objeção, pode-se dizer, advinha especialmente da interpretação do termo privatividade da Proposta como exclusividade da atividade investigativa.

O voto do veterinário Onyx Lorenzoni, então do Democratas do Rio Grande do Sul, se baseou em duas reflexões. A primeira considerava a justa distribuição de poderes na República e a outra tomava de empréstimo a opinião da Associação Nacional dos Procuradores da República. De posse da nota técnica dessa Associação, Lorenzoni afirmou que as atividades de controle, investigação e fiscalização interna das casas legislativas estariam comprometidas com a Proposta. Seu receio era de que o Parlamento passaria a ter que “conviver com interferência irrestrita de agentes da polícia judiciária para apurar fatos eventualmente verificados em suas dependências, envolvendo pessoas vinculadas ou não” (BRASIL, 2011, np.). A posição da Associação, endossada pelo deputado, “ênfatisa outro ponto que impede a tramitação da PEC: a exclusividade pretendida compromete a atribuição do Ministério Público, atropelando princípios e direitos individuais constitucionalmente assegurados” (BRASIL, 2011, np.). Lorenzoni dessa forma também aceitava a interpretação de que privatividade no texto da PEC significaria exclusividade das investigações e se aproximava da avaliação de Luiz Couto quanto ao impacto da aprovação da PEC na atividade investigativa de outras instituições.

Eliseu Padilha, advogado e então deputado pelo PMDB do Rio Grande do Sul, ao votar pela admissibilidade da Proposta, argumentou, embasado no Art. 144, §4 da Constituição, a favor da inconstitucionalidade da investigação criminal pelo MP e, portanto, a favor de que a PEC prosperasse. O deputado se apoiou também nas decisões do STF para dizer que a investigação pelo MP estaria assegurada pela Corte, mas apenas em caráter excepcional. Expressava preocupação com as intenções do MP e, possivelmente se referindo à proposta de Biscaia de 2003, dizia

vale ressaltar que, o Ministério Público tentou inúmeras vezes, por intermédio de propostas de emenda à Constituição, conquistar a prerrogativa da investigação criminal, sendo que essa iniciativa sempre foi rejeitada pelo Congresso Nacional. Tal fato se reveste de maior gravidade, porque o Ministério Público pretende exercer a atividade de investigação criminal por intermédio da Polícia Militar, desvirtuando a função preventiva desta Instituição (BRASIL, 2011, p. 4).

Padilha argumentou também a favor de que os princípios de separação dos poderes expressos na distinção das funções acusatórias, investigativas e de julgamentos seriam feridos se o órgão acusador fosse responsável pela investigação e endossou a ideia de que na investigação “a Polícia Judiciária, por não ser parte, não se envolve e nem se apaixona pela causa investigada” dando a ela a condição necessária para buscar a “verdade dos fatos” (BRASIL, 2011, p. 5).

Além desses votos apresentados, o parecer da Comissão<sup>59</sup> registrou os votos contrários dos Deputados Paes Landim, João Paulo Lima, Mendonça Filho, Alessandro Molon e Marina Santanna que acabaram derrotados. Superada esta primeira etapa o passo seguinte foi o de organizar diversas audiências públicas e ouvir os especialistas sobre o assunto, o que foi feito durante o ano seguinte, 2012.

É preciso registrar que somente instituições e pessoas ligadas à magistratura e ao direito foram convidadas - pelos deputados - a falar nestas audiências e que as manifestações dos parlamentares estiveram limitadas à perguntas àqueles representantes. Mesmo os deputados envolvidos na comissão possuíam, em sua maioria, formação em direito ou eram promotores de carreira. Essa opção dos legisladores pode ter sido consequência do perfil dos deputados, mas também resultado do amplo trabalho de lobby dos representantes do sistema de justiça ou

---

<sup>59</sup> Participaram da votação Deputados: João Paulo Cunha - Presidente, Arthur Oliveira Maia - Vice-Presidente, Alessandro Molon, Arnaldo Faria de Sá, Bonifácio de Andrada, Brizola Neto, Cabo Juliano Rabelo, Delegado Protógenes, Dr. Grilo, Edson Silva, Eduardo Cunha, Eliseu Padilha, Esperidião Amin, Félix Mendonça Júnior, João Campos, João Paulo Lima, Jorginho Mello, José Mentor, Luiz Carlos, Luiz Couto, Marçal Filho, Maurício Quintella Lessa, Mendonça Filho, Mendonça Prado, Odair Cunha, Onyx Lorenzoni, Paes Landim, Paulo Maluf, Ronaldo Fonseca, Vieira da Cunha, Vilson Covatti, Bernardo Santana de Vasconcellos, Fernando Francischini, Francisco Araújo, Gonzaga Patriota, João Magalhães, Marcos Rogério, Marina Santanna e Nazareno Fonteles.

ainda da interpretação de que o assunto seria estritamente técnico. Seja como for. Segue abaixo o que se verificou nas audiências.

#### 4.1.1 Nota Técnica da ANPR - Associação Nacional dos Procuradores da República<sup>60</sup>

A nota técnica da ANPR - sustentando posição contrária à PEC 37 - foi apresentada em três partes separadas nas audiências públicas. A primeira parte foi incorporada aos trabalhos de maio de 2012, a segunda representava uma ratificação das posições enunciadas e alguns novos argumentos construídos no diálogo entre instituições<sup>61</sup> ligadas aos promotores após a primeira audiência. A última parte era um trabalho no qual se punham lado a lado o que seriam os modelos de investigação de outros países em comparação ao brasileiro. O que significa que essas audiências serviram para apresentar as posições dos procuradores, mas também como espaço privilegiado no qual os órgãos representativos puderam se aproximar, coordenar e amadurecer suas posições e sua forma de agir.

O que se encontrava nessas notas era a certeza de que a Proposta 37/2011 não prosperaria. Primeiramente, porque segundo a ANPR, o texto da PEC se equivocava ao interpretar que a Constituição teria dado poderes investigativos exclusivos às polícias, o que excluiria todas as outras instituições<sup>62</sup> da atividade de investigar e diminuiria a eficácia da tarefa. Em segundo lugar, porque as investigações feitas pelo MP teriam respaldo na Constituição conforme atestariam várias decisões do STF<sup>63</sup>, como o do Habeas Corpus em que o então ministro Ayres Britto se posicionou a favor daquelas atribuições. A nota acrescentava a importância da atuação do MP especialmente nos casos em que inexistissem, por parte de outras instituições, possibilidades investigativas ou quando elas fossem limitadas por qualquer motivo.

Em terceiro lugar, a ANPR acreditava que o MP fora criado em 1988 para defender a sociedade e seus direitos inalienáveis, através da Ação Penal Pública e da Ação Civil Pública e

---

<sup>60</sup> ANPR, 2013.

<sup>61</sup> Foram elas CONAMP, ANPR, ANPT, AMPDFT e ANMPM.

<sup>62</sup> Os exemplos da nota são o IBAMA, Previdência Social, Receita Federal e Banco Central. (ANPR, 2013, n.p.)

<sup>63</sup> Os julgamentos precedentes utilizados como jurisprudência por Ayres Britto foram: HC 88.837 de relatoria de Celso de Mello, HC 91.661 relatado por Ellen Gracie e HC 93.930 por Gilmar Mendes.

que, portanto, diminuir a capacidade de ação do ministério, significava afrontar uma cláusula pétrea constitucional.

Em quarto lugar, reiterou que não haveria qualquer “ausência de regulamentação e controle dos procedimentos investigatórios” (ANPR, 2013, n.p.), muito menos de capacidades técnicas porque a atuação no MP dependeria de concurso público, “donde o inegável reconhecimento de sua capacidade jurídica” E conclui que os procedimentos investigatórios instaurados pelo MP até aquele momento atenderiam às exigências constitucionais, sendo seria hábeis e adequados - legal e constitucionalmente (ANPR, 2013, n.p.).

Em quinto lugar a nota distinguiu as noções de apuração (exame e averiguação) e condução (direção, avaliação com um fim) e dizia que às polícias caberia somente a primeira tarefa e que estaria resguardado ao MP a segunda. Acusou a PEC de inviabilizar a coordenação e colaboração dos trabalhos das diferentes instituições, tanto por limitar suas capacidades investigativas, quanto por diminuir o papel do Ministério Público, o “efetivo gestor das diligências” que teria “a palavra final sobre a necessidade de execução daquelas (...) e até mesmo sobre a imprescindibilidade do relatório final produzido pelo delegado” (ANPR, 2013, n.p.).

A segunda parte da nota complementava a primeira com a interpretação de que a PEC 37 intencionava “impedir a investigação pelo Ministério Público” (ANPR, 2013, n.p.) e afirmava que os meios escolhidos para este fim estavam equivocados. Afirmou que haviam leis<sup>64</sup> regulamentando essa atividade e que a PEC ameaçava a estabilidade jurídica ao abrir o precedente para que diversos julgamentos e condenações fossem questionados. Além do mais, não atingiria o MP diretamente, mas os órgãos administrativos que não têm previsão constitucional para investigações o que os impediria de auxiliar o MP em suas atribuições.

A nota sustentou que aquela medida comprometeria a própria Câmara legislativa porque estaria desmentindo os acordos firmados em pactos internacionais<sup>65</sup> para a eficiência do sistema penal; afrontaria a Convenção das Nações Unidas no que tange ao combate ao crime organizado; as diretrizes das Nações Unidas sobre o papel dos promotores, acompanhando as fases do processo persecutório para garantia dos direitos individuais; e, por fim, ofenderia a missão do MP, também acordada pela comunidade internacional, de fiscalizar e investigar possíveis crimes dos agentes políticos e servidores públicos “em especial a corrupção”, o que

---

<sup>64</sup> BRASIL, 1993a e 1993b.

<sup>65</sup> Mais especificamente o Pacto de Palermo (2000) conforme o Compromisso com as Nações Unidas de 2003 e tornado lei em 2006, conforme (BRASIL, 2004 e 2006).

levaria a “graves violações dos direitos humanos” (ANPR, 2013, n.p.). Nesse sentido, acusava a polícia de ser a principal fonte de violação de direitos humanos e reiterava os riscos de se afastar o Ministério Público do controle sobre aquela instituição.

O texto informava ainda sobre um projeto em trânsito no Congresso<sup>66</sup> definindo novas formas de atuação do MP capaz de ajudar na defesa dos acusados. Essa regulamentação seria necessária uma vez que as polícias não teriam competência ou meios técnicos para atender a todas as demandas que recebia, criando uma espécie de vácuo que fomentaria a impunidade e ameaçaria os direitos de defesa. No esteio dessa incapacidade policial a nota repisou que mesmo nas eleições o que se via era o Ministério Público promovendo investigações no lugar das polícias porque estas seriam reféns da burocracia e de suas próprias limitações, haja visto o grande número de inquéritos não solucionados ou prescritos. Esse quadro seria mais grave na atuação policial nos estados, uma vez que ela acontecia, muitas vezes, por delegação. Sendo assim, não faria sentido limitar as ações do MP e saturar ainda mais as polícias, concentrando em suas mãos toda a atividade investigativa. O texto se encerrou conclamando - um pouco em tom de ameaça - o Congresso Nacional a ultrapassar os duelos corporativos, pensar na eficiência do sistema de justiça e a refletir sobre qual seria o real desejo do eleitorado nacional.

O último texto complementar<sup>67</sup>, apresentado após os diálogos decorrentes das Audiências Públicas anteriores, reafirmou as convicções da ANPR através da consideração de diferentes sistemas investigativos pelo mundo em comparação com o brasileiro. Desta feita os argumentos se iniciavam diferenciando três “sistemas de investigação preliminar” organizados pelos juizados de instrução, pela investigação policial e pela investigação do Ministério Público e apresentava o que seria um movimento mundial no sentido de fortalecer as investigações realizadas pelos Ministérios Públicos.

As primeiras considerações foram sobre os países da Europa. A começar pelo modelo inglês, forte inspiração para o brasileiro, no qual as polícias são o órgão que devem investigar, mesmo limitadas por um órgão externo de controle. No modelo espanhol, por sua vez, a polícia estaria submetida ao órgão ministerial enquanto no modelo brasileiro estaria prevista certa isonomia entre os dois órgãos, sem que a polícia, no entanto, possa se recusar a investigar quando demandada pelo MP. Já o modelo italiano, desde 1989, teria se organizado privilegiando as investigações ministeriais. O modelo francês também manteria a polícia subordinada ao Ministério Público e o deixaria a cargo de acompanhar todo o processo

---

<sup>66</sup> BRASIL, 2010.

<sup>67</sup> ANPR, 2012.

investigatório. O desenho português ainda manteria o juizado de instrução, mas mesmo assim, daria proeminência para o Ministério Público como órgão de investigação ao qual se submeteriam as polícias. A nota afirmava que tanto o modelo português quanto o italiano receberam forte influência do alemão no qual se veria a atribuição investigativa concentrada no Ministério Público e a atuação dos outros órgãos dando suporte e auxílio ao Ministério. Nos países Baixos, em Luxemburgo e na Polônia os promotores teriam o poder de investigar e acompanhar todos os passos da investigação criminal, um pouco diferente da Áustria e da Bélgica em que as investigações poderiam ser conduzidas pelos promotores ou pela Autoridade de Segurança Pública.

Na América Latina, em desenhos como os da Venezuela, El Salvador, Bolívia, Costa Rica e Guatemala se permitiria a intervenção do Ministério Público, sendo que no último caso seria vetada a função investigativa às polícias. Na Colômbia, as polícias estariam submetidas à sua versão de Ministério Público e no Peru, estaria reservado ao ministério o direito e o dever de conduzir as fases da investigação. Tanto no México quanto no Chile as polícias também estariam submetidas ao seu MP que possuiria exclusividade sobre as investigações. Mesmas funções atribuídas ao MP na Bolívia. No Uruguai e na Argentina, a nota considerava que seus modelos ainda manteriam o juizado de instrução e, no caso argentino, se permitia autonomia investigativa às constituições provinciais. A nota informava, contudo, que já haviam projetos de mudança judiciais no sentido de delegar ao MP as atribuições investigativas. Nos Estados Unidos, mesmo a polícia sendo responsável por toda a investigação, ficaria resguardada ao Ministério a ação penal, em especial nos casos de crimes contra o erário público, crime organizado e tráfico de drogas.

De maneira mais genérica, o texto mencionou que na Ásia e na Oceania os modelos também garantiriam a prerrogativa de investigação direta pelo MP e destacou que estas vinham sendo também as recomendações da própria Corte internacional. Por fim, informou as exceções da Indonésia, do Quênia e de Uganda países nos quais a polícia tem a exclusividade sobre as investigações e cujo modelo, segundo a ANPR, deveria ser evitado a todo custo pelo Brasil.

#### 4.1.2 Nota técnica da AMPDFT - Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios<sup>68</sup>

Thiago André Peorobom de Ávila, procurador de justiça, fez uma apresentação em nome da AMPDFT e encaminhou à Audiência a nota técnica da sua instituição - escrita por ele mesmo - com o conteúdo da exposição. Em seu discurso - o quarto a ser emitido na Audiência - os argumentos foram apresentados como uma forma sintética do que se pode ler na Nota Técnica.

O promotor destacou que a PEC 37 desejava proibir as investigações criminais pelo MP e que isso traria graves inconvenientes políticos e criminais para todo o país. Parte de sua argumentação se apoiou em decisões do STF que aludiam ao artigo 129 da Constituição no qual estariam garantidas as prerrogativas investigativas do MP. Ao mesmo tempo, apresentou uma série de dispositivos constitucionais em que se poderia deduzir - tal qual o princípio dos “poderes implícitos” - os deveres investigatórios do MP. Na opinião do promotor, o MP teria sido desenhado para ser o principal defensor dos direitos humanos fundamentais e restrições em suas capacidades de investigação criminal representariam, em última instância, uma ameaça a esses direitos.

Afirmou seu respeito pela polícia e insistiu que ela seria “o braço direito e grande parte do braço esquerdo” (AMPDFT, 2012, n.p.) do Ministério Público, dando a entender uma certa hierarquia entre as instituições. Dizia que a polícia vinha tendo problemas de três ordens distintas que se relacionavam ao corporativismo policial, à sua permeabilidade à pressões políticas e à sua incapacidade técnica de atender eficazmente a demanda existente. Enfatizou que a ação da polícia era ineficaz, especialmente nos casos em que se deveria investigar os crimes dos altos estamentos econômicos e políticos e dos próprios policiais que, não raras vezes, se envolviam com o crime organizado e até com grupos de extermínio. Ele dizia que a solução para esses problemas, sistêmicos em todas as partes do mundo, se deu com a criação de órgãos externos de controle com poderes de investigação, tal como o Ministério Público. Seu temor seria de que PEC impedisse o controle externo das ações policiais, deixando a investigação à cargo das Corregedorias sabidamente ineficientes.

Ele apontou para as recomendações da ONU para controle dos abusos policiais e lembrou que aos delegados faltava estabilidade nas suas carreiras, fato que os deixava menos

---

<sup>68</sup> AMPDFT, 2012.

protegidos de pressões políticas. Algumas ações da polícia em casos de corrupção só teriam funcionado, dizia o promotor, ou porque algum delegado assumiu uma posição heróica diante das pressões, ou porque não teria havido tempo hábil de se organizar o constrangimento por parte dos poderosos envolvidos, ou ainda porque o trabalho teria sido feito em parceria com o MP. Ele aduziu também que em alguns casos as vítimas de crimes procuram diretamente o MP, caso de mulheres em situação de violência doméstica, nos quais a promotoria necessitava poder investigar diretamente.

Peorobom também rebateu a argumentação de que o MP não seria, por sua própria natureza institucional, imparcial. Em sua opinião, a ação de investigar ocorreria sempre antes da acusação ou do arquivamento daquilo que foi apurado, permitindo ao MP escapar da parcialidade. Em sentido mais corriqueiro, pensava que tanto a polícia quanto o MP têm a obrigação de serem imparciais e garantirem a ordem legal de seus trabalhos. Ainda sobre a imparcialidade, essa nota também se apoiou em algumas decisões pregressas do STF em que os ministros, à luz de determinada interpretação do artigo 144 e 129 da Constituição, teriam garantido as funções investigativas ao MP e afastado as polêmicas sobre a imparcialidade do MP.

Ele descreveu brevemente o que seria a previsão institucional para os Ministérios Públicos de diversos países, a começar por Portugal, Itália, Suíça e Alemanha defendendo que nos quatro países o Ministério presidiria as investigações criminais. Em casos excepcionais, como os da França e da Espanha, ainda existiriam os juízes de instrução, responsáveis por coordenar as investigações, mas nunca sem apoio do Ministério Público. Lembrou o caso dos Estados Unidos e sua *law enforcement* que obrigaria as muitas instituições, tais como os promotores de justiça e as polícias, a agirem de forma combinada nas ações investigativas, geralmente submetidas ao Procurador Geral, e onde o Ministério Público conduziria diretamente as investigações. No Chile as investigações também seriam prerrogativa do MP e na Argentina, apesar de cada província ser autônoma e ainda existirem os juízes de instrução, estes poderiam delegar as funções de investigação para o Ministério Público e onde, no caso de crimes sem autoria conhecida e de gravidade especial, as investigações seriam automaticamente destinadas ao Ministério. O texto seguia dizendo que não há parte no mundo em que acusar e investigar seriam tarefas separadas, muito pelo contrário, afirmou que a instituição que acusa deve se responsabilizar ainda mais pela investigação. Na opinião do procurador, a PEC tentava se revestir de um garantismo, mas na verdade comprometeria, e muito, o combate à corrupção e ao crime organizado ao limitar as atribuições investigativas.

Segundo Peorobom, o fato de o MP ter à sua disposição a Ação Civil Pública teria exigido a realização de inúmeras investigações ao longo dos anos dando aos promotores competência investigativa. A seu ver, as Ações Penais Públicas exigiam do MP capacidade técnica similar a que desenvolviam nas ACPs e, como ambas seriam prerrogativas exclusivas do MP, seria uma contradição cercear apenas as investigações penais e não as civis.

Essa interpretação de cerceamento decorreria da forma como se interpretou o termo “privativo” do texto da PEC: como exclusividade das funções investigativas. Nessa toada, acusou a Proposta de efetivamente extinguir o trabalho de inúmeras instituições<sup>69</sup> que, ou não poderiam dar seguimento às próprias investigações, ou estariam impedidas de contribuir com os trabalhos investigatórios prejudicando as atividades do MP, dos advogados de defesa e da própria polícia. Segundo a nota a Proposta geraria “mais impunidade, especialmente nos crimes de colarinho branco e de corrupção” e essa seria “a verdadeira finalidade da malfadada PEC” (AMPDFT, 2012, n.p.).

Outro argumento aventado no seu texto é o de que a PEC 37 afrontaria uma cláusula pétrea: aquela que garante a não diminuição da oferta de direitos fundamentais. Haja visto que o MP seria um dos garantidores desses direitos, cercear suas atividades feriria este princípio fundamental. O promotor via o Ministério Público como “órgão de fiscalização da ordem jurídica, para diminuir o hiato entre a realidade social e o projeto constitucional brasileiro, ou seja, (...) um agente de transformações sociais” (AMPDFT, 2012, n.p.). Perto do fim, o texto destacou que tanto fiscalizar a atividade policial quanto atuar promovendo os direitos fundamentais seriam um compromisso das sociedades democráticas e fiscalizar para que não houvesse crimes contra o erário público que firam as capacidades financeiras do estado seria também uma forma de promover aqueles direitos fundamentais. Para concluir, a nota afirmou que todos que eram a favor da PEC - que irracionalmente aumenta a impunidade - estariam “receosos da implantação do projeto constitucional, de serem responsabilizados por crimes de corrupção, de colarinho branco e de violações graves de direitos fundamentais” (AMPDFT, 2012, np.) e asseverou que o Ministério Público e toda a sociedade brasileira são contra a “PEC da Impunidade”.

---

<sup>69</sup> Nomeadas no texto são a Coaf, o CADE, o Banco central, o Conselho Tutelar, as CPIs, Auditores fiscais, auditorias tributárias, a Receita Federal, a Previdência, CGU, Tribunal de Contas e CVM.

#### 4.1.3 Nota Técnica do Conselho Nacional de Justiça

Em 11 de junho de 2013 o Conselho Nacional de Justiça, a título de oferecer mais subsídios para a decisão dos deputados, emitiu sua própria nota técnica sobre a PEC 37. Nela se considerava que a PEC era inconstitucional, pois, afrontaria a independência dos poderes ao limitar as capacidades do MP e de outros órgãos de fiscalização submetendo-os aos trabalhos policiais. Também porque, assumindo que o direito de punir os próprios cidadãos era prerrogativa de um estado nacional e considerando que a capacidade investigativa seria diminuída, a PEC estaria ferindo um princípio fundador da soberania nacional.

O CNJ assumia que privativo e exclusivo tinham o mesmo sentido e dizia que “seria desastroso para a democracia brasileira e para a eficiência do sistema criminal que uma única instituição concentrasse todos os poderes investigatórios” (CNJ, 2013, p. 4). A privatividade das investigações seria o que impediria que outras instituições produzissem investigações e desempenhassem adequadamente seu papel de fiscalizador da coisa pública. Isso teria como consequência a diminuição da capacidade de controle e punição aos abusos das forças de segurança, a coibição de casos de tortura e maus tratos a incapazes e crianças. A nota asseverou que vários países estariam formando um modelo parecido com o brasileiro ao vincularem o MP às atividades de investigação criminal e por fim citou um conjunto de decisões do STF em favor das prerrogativas ministeriais para investigar<sup>70</sup>.

#### 4.1.4 As Audiências Públicas

As audiências públicas transcorreram por todo o ano de 2012 e nelas foram ouvidos, a convite dos deputados, inúmeros especialistas da área do direito em nome de várias entidades representativas dos advogados, promotores e delegados de todo o país. O eixo central do debate foi a autonomia e a distribuição de atribuições das polícias e do Ministério Público e o que se viu foram juristas, delegados e promotores rivalizando sobre a interpretação correta do texto constitucional e sobre o que teria sido resguardado para cada instituição. Exemplos disso foram os debates sobre a diferença entre privativo e exclusivo, a intensidade e a quantidade de vezes

---

<sup>70</sup> As decisões são: Recurso (RE) 535.478/SC (2008), habeas corpus (HC) 93.224/SP (2008), HC 89.837/DF (2009), HC 103.877/RS (2010) e HC 97.969/RS (2011).

em que se ponderou sobre a previsão constitucional para a separação dos poderes e sobre quais atribuições inerentes os constituintes teriam distribuído às instituições.

Vários promotores representaram os interesses do MP e argumentaram que para desempenhar as funções previstas constitucionalmente, como a Ação Penal Pública, os constituintes teriam deixado implícito que era prerrogativa do MP produzir as investigações criminais. Já os apologetas da PEC entendiam que a separação das funções investigativa, acusatória e adjudicativa desmentia a ideia de poderes implícitos. Esse argumento também debatia a parcialidade do MP caso investigasse criminalmente, uma vez que acusação e investigação seriam realizadas pelo mesmo órgão.

Os que defendiam a PEC disseram muitas vezes que o MP não teria condições técnicas ou de pessoal para garantir investigações dentro dos limites legais e eficientes. Ao passo que os detratores diziam que as investigações criminais já vinham sendo realizadas e que o MP havia acumulado essa capacidade há muito tempo e por exigência da Ação Civil Pública.

As audiências também foram marcadas por momentos de tensão entre representantes das polícias e promotores. Por vezes as polícias eram acusadas de serem ineficientes e suscetíveis demais à corrupção e às pressões dos poderes corruptos e os delegados respondiam sustentando que o argumento da ineficiência era falacioso e acusavam os promotores de se portarem como uma casta com intenções de submeter as polícias.

Em quase todas as posições ficava claro uma preocupação com a impunidade e a sensação de que ela era geratriz da corrupção. Dessa maneira, um dos argumentos recorrentes se relacionava ao quanto a PEC afetaria a capacidade de outros órgãos de controle, como a COAF ou as CPIs. Muitas falas se posicionaram a favor garantir as prerrogativas dessas instituições e sua autonomia, mas insistiam que houvesse coordenação em seus trabalhos de enfrentamento à corrupção.

Os parlamentares se comportaram mais timidamente nessas audiências e limitaram-se, na maioria das vezes, em agradecer as contribuições dos convidados e em tecer questões genéricas sobre o tema. Merecem destaque Alessandro Molon e Vieira da Cunha pelo vigor de sua posição contrária a PEC e os trabalhos de mediação do relator da comissão, Fábio Trad.

No mesmo período em que as audiências ocorriam no Congresso, o Senado também procurou organizar suas posições e se informar sobre o assunto. A audiência de Luís Roberto Barroso representou parte importante desse esforço.

#### 4.1.5 Luís Roberto Barroso

Alguns personagens importantes vinham há tempos se posicionando sobre o assunto. No mesmo dia da última audiência da Câmara, por exemplo, o jurista Luís Roberto Barroso, foi convidado ao Senado para ser sabatinado como condição para assumir o cargo de ministro do STF e lá foi provocado a apresentar suas opiniões sobre a PEC 37.

A posição de Barroso representava um esforço conciliatório. Ele respondeu quais eram suas interpretações sobre as atribuições do Ministério Público com a mesma perspectiva defendida em 2004 quando apresentou um estudo<sup>71</sup> ponderando as virtudes e os vícios de dois conjuntos de ideias que se confrontavam na disputa pelo tema e defendeu que o poder investigativo não deveria ser retirado do MP, mas que suas ações deveriam acontecer excepcionalmente e não como regra.

Naquele estudo Barroso registrou as decisões tomadas pelo STF em ocasiões anteriores quando a matéria havia frequentado a corte. Primeiro em 1997 quando se decidiu pela regularidade de ações de investigação por parte do MP; depois em 1999 em decisão contrária às pretensões investigativas do Ministério Público; outra vez em 2002 quando os magistrados empataram em sua decisão; e uma última vez em 2003 quando a decisão da Suprema Corte brasileira confirmou sua interpretação de que a Constituição garantiria a exclusividade das investigações penais à polícia judiciária. Ele recordou ainda que desde muito tempo havia chegado ao Supremo algumas ADINs do Partido Social Liberal provocando o tribunal a se posicionar sobre as atribuições constitucionais do MP.

Em seguida, seu parecer apresentou o que seriam as duas posições antagônicas sobre o tema no Supremo. A primeira, daqueles que defendiam que o MP não deveria ter direitos de investigação penal, se apoiava em três pilares distintos. Um deles consistia na interpretação de que o texto constitucional seria muito claro quanto à distribuição das funções investigativas, não dando ao MP essa atribuição e ao mesmo tempo não oferecendo nenhum artigo que permitisse ao MP, indireta e, ainda que ocasionalmente, exercer essa função. O outro se sustentava em elementos históricos, considerando que o Brasil teria privilegiado a Polícia como instituição investigativa e, mesmo os legisladores em 1988, quando provocados sobre o tema, preferiram manter a atribuição longe dos procuradores. Sendo assim, não caberia ao tribunal legislar o que foi firmado na Constituição Federal. E o terceiro pilar apontava para situações

---

<sup>71</sup> BARROSO, 2004.

metajurídicas com implicações práticas em que se imaginava que “estar-se-ia conferindo excessivo poder a uma única instituição, que praticamente não sofre controle por parte de qualquer outra instância, favorecendo assim condutas abusivas” (BARROSO, 2004, p. 13). Ainda nesse argumento temia-se que a medida comprometeria a imparcialidade e o distanciamento do MP diante da necessidade de se fazer uma denúncia, possíveis ilegalidades comprometendo a lisura dos processos e se dizia que o MP já estaria equipado com as ferramentas necessárias para a função que lhe fora atribuída originalmente.

A posição dos que desejavam a atribuição investigativa do MP, de acordo com o futuro ministro, também possuía fundamento infraconstitucional e apresentava questões pertinentes de ordem prática. Concretamente se acreditava que um MP com independência e autonomia seria o único capaz de fiscalizar criminalmente o poder dos outros poderes e que sua atuação não mudaria as prerrogativas da polícia, mas ajudaria a dar celeridade aos processos. Essa leitura seria especialmente relevante para a militância da área dos direitos humanos que via com muitas ressalvas a atuação policial.

Como Barroso via coerência em ambas as posições, tentou construir uma síntese entre as duas. Reafirmou que o texto constitucional realmente não dizia explicitamente, nem permitia que se interpretasse indiretamente, que o Ministério Público poderia protagonizar investigações criminais e que, tampouco, garantiria a exclusividade da Polícia neste fim. Barroso concluiu que seria interessante manter com o MP, para casos excepcionais, alguma atribuição investigativa, mas que essa atribuição, via de regra, deveria permanecer com a polícia. Ele insistiu que se deveriam respeitar as atribuições dos atores políticos e, portanto, sugeriu que ficasse a cargo dos legisladores a decisão sobre as atribuições do Ministério Público. Para Barroso,

à luz da teoria democrática, e considerando jamais ter havido deliberação constituinte ou legislativa em favor do desempenho de competência investigatória criminal pelo Ministério Público, não se afigura legítimo inovar nessa matéria por via de uma interpretação extensiva. É que, dessa forma, estar-se-ia subtraindo da discussão política em curso e, conseqüentemente, do processo majoritário, a decisão acerca do tema. (BARROSO, 2004, p. 19)

Ao mesmo tempo expressou enorme preocupação com a concentração de poderes em uma única instituição, daí sua conclusão de que atribuir ao MP poderes de inquérito policial e gerência investigativa deveriam ser casos excepcionais. Em suas palavras

se o Ministério Público desempenhar, de maneira ampla e difusa, o papel da Polícia, quem irá fiscalizá-lo? O risco potencial que a concentração de poderes representa para a imparcialidade necessária às atividades típicas do Parquet não apenas fundamenta a excepcionalidade que deve caracterizar o exercício da competência investigatória, mas exige igualmente uma normatização limitadora. (BARROSO, 2004, p. 21)

A preocupação de Barroso mostrava que as polêmicas quanto à ação do MP não eram novas, tanto que em 2013 as posições do ministro, elaboradas em 2004, ainda eram atuais. O esforço conciliatório de Barroso também revelava um dos problemas que se desejava resolver com a PEC, a saber, um sentimento de vários juristas e políticos de que havia uma luta corporativa rivalizando polícias e Ministério Público, incômodo que teria ficado ainda mais evidente à medida em que as forças de segurança e o Parquet receberam incrementos, em especial, nos anos PT. Também seria possível imaginar que essa contenda se tenha acentuado com o desenrolar das várias operações de combate à corrupção, a começar pelo “Mensalão”, passando pelo caso do Banestado e pelas diversas obras ligadas aos grandes eventos sediados no país. À medida em que o trabalho do MP se ampliava, exigindo ou permitindo a ele novas formas de agir e estratégias, mais recursos chegavam às cortes, mais processos eram questionados judicialmente e, do ponto de vista de vários juristas, maiores riscos de nulidade do trabalho que vinha sendo feito.

Seja como for, a alternativa conciliadora de Barroso combinava com a postura do poder executivo, representada nas falas de José Eduardo Cardozo - então Ministro da Justiça - que propunha uma conciliação entre as posições do MP e as demais, sempre tendo em vista o que chamava de combate à corrupção. Essa alternativa conciliatória também reverberou nos trabalhos de Fábio Trad, tanto que em seu relatório final, o deputado dizia ter se esforçado por considerar tudo quanto havia sido dito sobre o tema e buscado atender a todos os interesses em jogo. A apresentação desse relatório e os debates sobre a versão final da PEC 37 seguem abaixo.

#### **4.2 Os Trabalhos da Comissão Especial, a versão final da PEC e as posições dos Parlamentares<sup>72</sup>**

O texto final da proposta foi apresentado pelo relator Fábio Trad com o seguinte texto

“PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 37-A, DE 2011 (Do Relator)<sup>73</sup>

Acrescenta o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal e o art. 98 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para definir a competência para a investigação criminal.

---

<sup>72</sup> Brasil, 2011a.

<sup>73</sup> Inteiro Teor em BRASIL, 2013.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 10: “Art. 144. § 10. A apuração das infrações penais de que tratam os §§ 1º e 4º deste artigo incumbe privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente, ressalvadas as competências próprias:

I – das polícias do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das assembleias legislativas dos Estados e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos dos arts. 51, IV, 52, XIII, 27, § 3º e 32, § 3º, respectivamente; II – das Comissões Parlamentares de Inquérito; e

III – dos Tribunais e do Ministério Público, em relação aos seus membros, conforme previsto nas respectivas leis orgânicas.”

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é acrescido do art. 98, com a seguinte redação:

“Art. 98. Ficam ressalvados os procedimentos investigativos criminais realizados pelo Ministério Público até a data de publicação da Emenda Constitucional que acrescentou o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal.”

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”

#### 4.2.1 Apresentação da Relatoria em 13/06/2012

Todas as audiências registradas foram organizadas por uma comissão especial formada na CCJ. O nome todo dessa Comissão para a PEC 37 era “Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 37-A, de 2011, do Sr. Lourival Mendes, que ‘acrescenta o § 10 ao Art. 144 da Constituição Federal para definir a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal’ (PEC03711). Ela foi presidida pelo então deputado Arnaldo Faria de Sá e relatada pelo então deputado Fábio Trad.

Assim que a Proposta foi encaminhada para a comissão, recebeu pareceres dos deputados sobre sua admissibilidade, oportunidade na qual alguns deputados expressaram seus votos. Depois das audiências realizadas, alguns parlamentares ofereceram textos alternativos à PEC, gerando um debate no interior da Comissão<sup>74</sup>. O que se verá abaixo é uma análise dos votos e das propostas apresentadas tentando perceber como os atores políticos interpretaram a mensagem que receberam das audiências e qual entendimento produziram sobre a PEC em tela.

---

<sup>74</sup> No dia em que se votou o relatório de Fábio Trad, Vieira da Cunha e Molon não puderam apresentar seu voto oralmente. Arnaldo Sá interpretou que o momento regimental para isso já havia passado, mas que o texto do voto estava assegurado em anexo à proposta. Esse entrevero motivou Molon e Cunha a recorrerem da votação final, recurso que acabou por ser indeferido.

#### 4.2.2 Votos e substitutivos: uma conciliação para a PEC?

O Parecer definitivo de Trad foi apresentado em uma reunião da Comissão especial em junho de 2012. Ele primeiramente sintetizou os argumentos apresentados nas Audiências e, em um esforço de conciliação diante das polêmicas, sugeriu uma proposta em que se incluíam alguns parágrafos tratando especificamente das exceções em que poderia haver investigação penal por órgãos que não a polícia e especificando essa faculdade ao Ministério Público. Vieira da Cunha e Molon apresentaram votos desfavoráveis à PEC e sugeriram alterações nos artigos que tratavam especificamente da função do MP. O deputado do PDT propôs uma alteração que, na prática, inverteria o sentido da PEC 37 e, ao invés de restringir as ações do MP, pretendia assegurá-las plenamente. Já o voto do petista sugeriu que a PEC deveria prosperar se se alterasse um artigo do texto para garantir as investigações feitas por outros órgãos e pelo próprio MP. Vale destacar que ambos votos foram apresentados por escrito, mas não puderam ser lidos no encontro de junho por decisão do presidente da sessão e por essa razão serão analisados mais abaixo. Ademais, ambas propostas foram derrotadas e a Comissão aprovou a versão final de Trad.

O peemedebista amparou sua argumentação largamente em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>75</sup> (ADI) - protocolada pela Advocacia Geral da União (AGU) e pela OAB, nos idos de 2007, na qual interrogavam o STF sobre as reais possibilidades de o MP exercer controle externo sobre as polícias. Essa ADI teria surgido, por sua vez, como resposta a um parecer do Conselho Nacional do Ministério Público<sup>76</sup> no qual regulamentava para si mesmo aquele controle.

Ele também apresentou o que seriam os principais eixos de argumentação da ADI que justificariam a necessidade da PEC e fez uma proposta mais robusta para a Proposta em que se incluíam o §10, mais três incisos ao artigo 144º e outros dois parágrafos §6 e §7 no artigo 129º da Constituição. O que Trad fez, portanto, foi tentar conciliar não somente as posições dos deputados da Comissão, mas incorporar as diretrizes oriundas dos juristas e de sua classe.

O primeiro eixo continha a ideia de que a Constituição havia diferenciado as polícias administrativas e judiciárias pelo objeto sobre o qual incidem e deixado à judiciária a responsabilidade sobre as infrações penais. O segundo se baseava na forma como a AGU se

---

<sup>75</sup> ADI 3.836.

<sup>76</sup> CNMP, 2007.

contrapunha à interpretação corrente entre os membros do Ministério Público do princípio dos “poderes ocultos”, arguindo que o texto constitucional estabeleceu para outros órgãos as atribuições requeridas pelo MP, isto é, sustentava que seria contraditório defender que a Constituição teria dado a mesma atribuição explicitamente a um órgão e implicitamente a outro ao mesmo tempo. No mesmo argumento fez uma diferenciação entre investigação e investigação criminal aludindo a “falsa premissa” de que o MP teria a prerrogativa da investigação criminal. Vale destacar o texto de José Afonso da Silva citado por Trad em que se lê que a função do MP seria

requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial. Requisitar a que órgãos? Aqueles que a Constituição deu competência para a apuração de infrações penais, que são a Polícia Federal e a Polícia Civil (art. 144, §§ 1º, I e IV, e 4º). As requisições têm que estar devidamente respaldadas por fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais. Nisso se resume a função investigativa do Ministério Público. Apesar disso, o Ministério Público, por atos normativos internos, vem dando-se o poder de investigação criminal direta. Isso vai para além de sua competência. (BRASIL, 2012, p. 26)

A informação de que “o Ministério Público, por atos normativos internos, vem dando-se o poder de investigação criminal direta” evidenciava que o jurista e o deputado estavam atentos à militância do Ministério Público<sup>77</sup> em adquirir mais autonomia e avançar sobre as áreas da polícia e de que seria necessário limitar suas pretensões. Encerrando o argumento Trad citou algumas decisões do STF em que este teria se posicionado limitando as atividades de investigação criminal pelo MP.

O terceiro eixo argumentativo registrava uma série de instituições tais como a OAB e o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais que responderam ao argumento do MP de que o aumento dos poderes da instituição era um fenômeno mundial, dizendo que cada país tem seu próprio desenvolvimento histórico e social e que transportar experiências de um lugar ao outro seria um equívoco. O quarto argumento se relacionava ao controle externo que o próprio MP exercia, pois quando as polícias investigam é dever do MP acompanhar e fiscalizar suas atividades. Como não há instituição que fiscalize externamente o MP, seria contraditório que este cumprisse essa função. Essa contradição levava ao quinto ponto da argumentação que envolvia a imparcialidade do MP. A ideia essencial era a de que se o órgão acusador acumulasse a função de investigador, “que a ninguém presta contas” (BRASIL, 2012, p. 30), além da ilegalidade, estaria se criando uma instituição capaz de acumular grande capacidade, com riscos altos de abuso de poder, como Trad alertou

<sup>77</sup> Esse processo de “dar a si mesmo” provavelmente se refere à Resolução supramencionada nº 20 do CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público disciplinando para o MP prerrogativas de investigação criminal.

eu não propus que o Ministério Público titularizasse as investigações, pudesse protagonizar as investigações de caráter criminal, por várias razões, mas uma delas que me pareceu muito forte e intransponível: quem exerce o controle externo da atividade policial? O Ministério Público. Certo. Quem exerceria o controle do Ministério Público se nós dispuséssemos no parecer que ele titularizaria a investigação? Não há um órgão externo possível, imaginável, que pudesse exercer o controle que o Ministério Público exerce. (BRASIL, 2012, p. 30)

O sexto item diz respeito às consequências do acompanhamento da persecução penal do qual se depreendia que do fato do MP ter a função de fiscalizador das polícias, não implicaria que ele estivesse em posição de superioridade hierárquica, muito menos que pudesse assumir as funções da investigação criminal no lugar delas. Encerrando sua relatoria Trad ponderou sobre as razões que o levaram a incluir os textos que apresentava e quais problemas ele desejava alcançar. Também se dizia surpreso com a justificativa do MP para exercer a atividade do controle policial. Ele percebeu que

dentre os argumentos apresentados pelas entidades ligadas ao Ministério Público para sustentar a legitimidade de sua capacidade investigatória, está o de que, eventualmente, a polícia estaria submetida à perversa e nociva influência do Poder Executivo para não investigar determinados fatos que, em tese, poderiam atingir este ou aquele agente político. (BRASIL, 2012, p. 32)

Apesar dessa visão acusatória e incriminatória do poder político, Trad via alguma justiça na demanda ministerial. Por um lado, pretendeu atender ao MP que desconfiava das polícias e do poder executivo, reservando-lhe o caráter investigativo em situações excepcionais e quando se relacionava ao controle externo sobre outros órgãos e atores políticos. Por outro quis delimitar o escopo de sua ação a começar por retirar do MP a prerrogativa de escolher qual investigação dar seguimento, resguardando sua imparcialidade e evitando a seletividade ou o casuísmo. Nas palavras de Trad isto quer dizer que

tal atuação se dá, doravante, como obrigação, não mais em caráter facultativo, pois o MP “deverá” atuar nas hipóteses mencionadas. O caráter cogente do dispositivo reduz a possibilidade de atuação ministerial seletiva, como vem ocorrendo atualmente. (BRASIL, 2012, p. 35)

Para garantir que não houvesse protagonismo de uma instituição em relação à outra, Trad definiu a investigação criminal pelo MP como excepcional, deixando a instituição antes como suporte da investigação policial com “caráter residual do acompanhamento, que poderia ser chamado, também, de ‘complementar’” (BRASIL, 2012, p. 36) tal como ele dizia que a Constituição desejava. Além do mais, visando o que seria aquela disputa corporativa entre delegados e promotores pela condução das investigações, desejava estimular uma atuação conjunta dos dois órgãos. Ele esperava que no texto reelaborado “o formato proposto induza os membros do MP e os delegados de polícia a trabalharem juntos e não apartados ou cada qual

procurando fazer valer as idiossincrasias de cada instituição, numa competição corporativa sem sentido.” (Id., p. 36)

Simultaneamente, desejava resolver a situação da ilegalidade das investigações do Ministério Público que, segundo as audiências, ameaçava com o risco de nulidade diversos processos instaurados por investigações suas. Na opinião de Trad “o que faltava era mais trabalho conjunto”, mas “não mais na forma de investigação concorrente, mediante instauração de procedimentos não previstos legalmente, como os Procedimentos Investigatórios Criminais (PIC) e outros, criados por normas infralegais”. (Id., p. 36)

Dessa forma, ao texto original foram acrescentados parágrafos e incisos com o fito de garantir a privatividade da investigação criminal às polícias, mas protegendo as excepcionalidades ao especificar o momento em que o Ministério Público poderia agir. O peemedebista também se preocupou em explicitar as possibilidades das várias instituições administrativas, tais como as CPIs e a Coaf, investigarem criminalmente quando necessário, atendendo ao que seria uma demanda do MP. A proposta foi aprovada com esse novo formato não sem ter recebido críticas de Vieira da Cunha e Alessandro Molon e as homenagens de vários deputados pelo trabalho realizado. O elogio do administrador e advogado Esperidião Amin, então deputado do PP de Santa Catarina, merece um pequeno destaque. Ele agradeceu a “fundamentação do voto, do relatório, porque foi uma brilhante aula de direito”. (BRASIL, 2012, n.p.)

Encerrando suas contribuições, Trad afirmou em tom irônico, que o fato de sua proposta ter desagradado tanto às polícias quanto ao Ministério Público seria um sinal de acerto. Disse que “partiu do ponto de vista da sociedade, e não de um duelo reducionista de corporações.” (BRASIL, 2012, n.p.) Com a apresentação encerrada, alguns deputados pediram vistas ao relatório, o que acabou se traduzindo em uma interrupção da reunião e transferência da votação do relatório final para a reunião seguinte em 13 de junho.

Os votos de Vieira da Cunha e de Molon foram apresentados nesta outra reunião. Vieira da Cunha se manifestou contrário à proposta inicial de Lourival Mendes e à versão de Fábio Trad. No voto reuniu o que seriam os pontos cardeais em torno dos quais se estruturaram as posições dos outros deputados. Em sua opinião a proposta de Mendes e de Trad aceitavam com naturalidade que a falta de regras claras e de capacidade técnica do MP seriam os principais impeditivos para que este fizesse investigações criminais. Primeiramente fez alusão às normas promulgadas pelo CNMP em 2007 regulando a atividade da investigação criminal para dizer que tais regras são claras e bastariam para garantir a legalidade dos procedimentos desenvolvidos pelo MP. Em seguida disse que mesmo que se aceitasse a crítica de que as

normas da CNMP não seriam constitucionais, as regras e procedimentos seriam claros porque o MP estaria se orientando pelas mesmas regras impostas às polícias, tal como se viu nos casos em que a instituição produziu investigação interna. Ele citou o jurista Mário Andrade para quem

a investigação ministerial é uma realidade em nosso país, tanto naquelas hipóteses em que a legitimidade do Ministério Público decorre expressamente de lei, como nos casos em que ela é buscada através da interpretação de textos legais. (BRASIL, 2012, n.p.)

Essa consideração, ao mesmo tempo em que revelava o que já vinha ocorrendo na prática, isto é, que o MP desempenhava funções de investigador criminal, indicava um movimento irresistível no sentido do aumento do poder da magistratura.

Para Vieira da Cunha o longo tempo de produção de investigações teria contribuído para que o Ministério se preparasse tecnicamente para exercer as funções investigativas. Informou o deputado do PDT que o Ministério fez parcerias com outras instituições e vinha se aperfeiçoando desde a década de 1980 com a prerrogativa da Ação Civil Pública. Para o gaúcho a Ação Penal continha todos os elementos da Ação Civil e informou que exceto a interceptação telefônica,

todos os demais instrumentos já são de uso cotidiano e corriqueiro por parte do Ministério Público, quando de suas investigações civis, o que demonstra que não seria ele mais ou menos diligente em suas apurações. (BRASIL, 2012, np.)

A existência da Ação Penal Pública levou o deputado a defender também a teoria dos “poderes implícitos”. Cunha sustentou que, uma vez que ações penais tocam facilmente as atribuições do MP, este deveria ter os meios para investigar criminalmente, mesmo que a Constituição não diga isso explicitamente. Ele argumentou que o STF vinha usando essa prerrogativa nas vezes em que apreciou as atividades do MP e que se os deputados legislassem diferentemente daquilo, estariam dizendo “ao Supremo Tribunal Federal é que ele vem, de forma sistemática, equivocando-se no exercício de seu mister mais importante, qual seja, o de ser o intérprete último da Constituição Federal.” (BRASIL, 2012, np.)

O último ponto de sua argumentação consistiu em rechaçar as celeumas acerca da imparcialidade do MP. Como parte do processo, o deputado insistia que realmente a instituição não pode ser considerada imparcial, mas que o entendimento jurídico havia há muito tempo resolvido a questão ao excluir o MP da abrangência do princípio de imparcialidade, como atestariam os posicionamentos anteriores do STF. Dessa forma, verdade que o Ministério Público não era imparcial, mas se equivocava quem dizia que isso seria um impeditivo para investigações criminais. Segundo o parlamentar o próprio Congresso, ao regulamentar a ACP e ter garantido que investigações contra membros do MP fossem realizadas somente por ele

mesmo, teria dado ao MP a prerrogativa de investigar criminalmente, mesmo sendo ele a parte envolvida ou interessada.

Além de apontar para o que seria a inconstitucionalidade da PEC, porque negligenciaria as decisões da Corte, Vieira da Cunha afirmou que a solução dada por Trad produziria o efeito inverso do desejado na Proposta inicial, pois estaria apenas explicitando aqueles poderes implícitos constitucionalmente ao invés de impedir o MP de investigar. Para Cunha, a solução de Trad levaria a uma contradição ao definir as instituições que investigariam em caráter excepcional pois não teria contemplado o próprio STF em cujo regulamento se lê que este também pode exercer investigações policiais em alguns casos. Afirmou que o texto do peemedebista continha uma contradição lógica, pois, ao dizer que o Ministério Público só poderia complementar provas à investigação quando a autoria do crime já fosse conhecida - como se lia na sugestão do §6 ao Art. 129 - se estaria inutilizando o MP, pois com a autoria conhecida, não haveria mais sentido em investigar. Enfim, por entender que o código penal havia incluído a função investigativa entre as atribuições do MP e, como esta norma não havia sido alvo de qualquer manifestação anterior, nem por parte das polícias, nem pelos juristas, concluiu que seria inoportuno limitar esse caráter ao MP o que levou a recusar a PEC 37 e suas versões até ali apresentadas. Em consequência, o então deputado propôs um novo texto para a PEC no qual explicitou o caráter e as funções de investigação policial do MP, antagonizando com a Proposta inicial de Lourival Mendes.

O último voto da Comissão foi o do deputado Alessandro Molon. Logo em seu relatório inicial anunciou sua interpretação de que a PEC desejava limitar “a investigação criminal, de modo a torná-la exclusiva das polícias federal e civil” e arrematou que ela “consagra a privatividade das polícias para o exercício da investigação criminal, afastando, com isso, a atribuição de outros órgãos” (BRASIL, 2012, np.). Na primeira parte de seu voto, o petista deu razão à solução proposta pelo relator, elogiou a capacidade de Trad em contemplar na proposta o sentido que vinha sendo dado ao combate ao crime organizado por todos e sugeriu uma mudança na posição em que seriam inseridos os parágrafos.

Em sua opinião as instituições convidadas às Audiências se concentraram em debater aspectos técnicos, “teses institucionais”, e questões de subordinação e autonomia das instituições, mas teriam se esquecido de tematizar o que seria a justa obrigatoriedade dessas instituições de trabalharem juntas. O debate sobre a PEC tocava em um tema mais difícil de se resolver do que meras questões técnicas, pois afetava as diversas operações que o Ministério Público vinha fazendo em todo o país e poderia levar ao “abarroamento das Delegacias de

Polícia, com a seletividade investigativa, com a impossibilidade de o Ministério Público adotar posturas eficazes” (BRASIL, 2012, n.p.).

Molon expressou suas preocupações com o controle institucional para se evitar a concentração de poderes, lembrou da criação da CNJ e do CNMP para informar que exatamente porque existem estas instituições a preocupação da PEC em limitar os poderes do MP estaria pacificada. Além disso, o deputado desconfiava das capacidades da polícia em sanar todas as demandas que lhe chegavam e que, portanto, exigir o monopólio da investigação para elas, poderia comprometer o já combalido sistema penal. Também poderia impedir o MP de exercer sua função de fiscal externo das polícias pois este ficaria, em última instância, submetido à polícia e acabaria por depender de ela investigar criminalmente a si mesma. Ele concluiu pela reprovação do texto original de Lourival e da solução de Trad e pediu aprovação ao seu texto em que sugeriu a explicitação das funções do MP, tal como o fez Vieira da Cunha, mas também das atribuições investigativas dos Tribunais.

Antes da aprovação definitiva a bancada do Partido Republicano (PR), representada pelo jurista e deputado por Minas Gerais, Bernardo Santana Vasconcelos, solicitou que se fizesse a apreciação e votação em separado do Art. 2º que incluía os parágrafos 6 e 7 na proposta original de Trad, em que se lia uma regulamentação das ações investigativas do MP por entenderem que o texto feriria a tripartição dos poderes ao consagrarem o MP como um quarto poder da República. No texto lia-se

Art. 2º O art. 129 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 6º e 7º:

Art. 129.

§ 6º É facultado ao Ministério Público complementar provas obtidas por órgãos não policiais, com atribuições investigatórias definidas em lei e derivadas desta Constituição, bem como na hipótese de infrações penais conexas apuradas em inquérito civil, em qualquer dos casos, desde que esteja provada a autoria.

§ 7º No exercício das funções institucionais dispostas nos incisos II e VI, o Ministério Público deverá atuar, em caráter subsidiário, na apuração das infrações penais conduzida pelo delegado de polícia, no âmbito do inquérito policial, ou pelo oficial das Forças Armadas, da polícia militar ou do corpo de bombeiros militar, no âmbito do inquérito policial militar, acerca de crime cometido no exercício da função ou a pretexto de exercê-la, ou contra a Administração Pública, por agente político ou agente público, bem como aquele envolvendo organização criminosa, assim definida em lei. (BRASIL, 2012, n.p.)

Vasconcelos dizia que assim se estariam reforçando as distorções de função em que se confundem o Ministério Público e as polícias o que não vinha sendo exceção, mas a regra. Afirmou também que jamais uma peça civil poderia ser transformada em processo penal e que a falta de regulagem, de prazo ou de legalidade fatalmente levaria ao abuso de poder. Mais radicalmente o deputado dizia que se a PEC frutificasse “todos os poderes estarão reféns (...)

do Ministério Público” (BRASIL, 2012, n.p.). A aprovação da PEC representaria nos dizeres de Vasconcelos, “a condenação do abuso, da coação das pessoas e das barbáries” (BRASIL, 2012, np.) que vinham acontecendo.

Antes da votação do Parecer final da Comissão, Trad respondeu a Vasconcelos sustentando que a tripartição seria subvertida se e somente se, fosse dado ao MP a titularidade da investigação criminal. Ele afirmou que os artigos garantem que somente nos casos em que haja malversação de agentes políticos capazes de comprometer externamente a investigação, é que MP e Polícias devem atuar juntas. Mesmo com a defesa de Trad, se aprovou o destaque apresentado por Vasconcelos e a versão definitiva da PEC 37A/2011 apresentou o Art. 144 acrescido do §10 - proposta inicial de Lourival Mendes - com três incisos demarcando as exceções ao texto, nos quais se lê

§10. A apuração das infrações penais de que tratam os §§ 1º e 4º deste artigo incumbe privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente, ressalvadas as competências próprias

I – das polícias do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das assembleias legislativas dos Estados e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos dos arts. 51, IV, 52, XIII, 27, § 3º e 32, § 3º, respectivamente;

II – das Comissões Parlamentares de Inquérito; e

III – dos Tribunais e do Ministério Público, em relação aos seus membros, conforme previsto nas respectivas leis orgânicas. (BRASIL, 2012, n.p.)

E a fim de proteger o que já havia sido produzido pelo MP até então, acrescentou ao Art. 98 àquele das “Disposições transitórias” em que se lê

Art. 98. Ficam ressalvados os procedimentos investigativos criminais realizados pelo Ministério Público até a data de publicação da Emenda Constitucional que acrescentou o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal. (BRASIL, 2012, np.)

Por fim, em votação nominal a PEC 37 foi aprovada pela Comissão Especial recusando as sugestões de Molon e de Cunha, acrescentando aquelas excepcionalidades ao texto original de Lourival Mendes propostas pela relatoria, mas recusando inteiramente o Art. 2º. Restava encaminhar a Proposta ao Plenário e experimentá-la em votação com o conjunto dos deputados. Essa votação, entretanto, teve que esperar até junho do ano seguinte.

## 5 EM PLENÁRIO

### 5.1 A posição dos Parlamentares

No site da Câmara dos deputados estão registrados todos os discursos feitos em plenário sobre a PEC 37/2011. Foram apreciadas as falas de 115 deputados, sendo que 66 pertenciam à coalizão governista e 49 do bloco de oposição. Após a leitura desses documentos foram destacadas algumas posições mais significativas, pois continham os elementos mais recorrentes nas falas dos parlamentares, exceto os pronunciamentos feitos no dia votação que foram resumidos e apresentados no final deste segmento. Esperava-se verificar as posições dos deputados sobre a PEC para entender se eles teriam mudado de opinião ao longo do tempo e porquê e verificar se havia alguma tensão entre a base governista e os partidos de oposição. Por essa razão, as reflexões apresentadas obedeceram ao que seria a composição partidária dos grupos de parlamentares.

O critério utilizado para identificar a base governista foi o de verificação dos cargos ministeriais distribuídos pela então presidente. A composição inicial em 2010 é a que segue abaixo, mas é importante registrar que ela sofreu alterações até 2013<sup>78</sup>.

Para 2010, ano de recomposição do Congresso, o desenho ministerial<sup>79</sup> de Dilma Rousseff foi anunciado com esses partidos: PMDB, PT, PP, PCdoB, PSB, PDT, PR, sendo 18 ligados ao partido da presidente, 8 sem partido, 6 do PMDB, 2 do PSB e 1 representante para os demais partidos da coalizão. Esses partidos representavam 326 deputados. Já a oposição contava com 187 deputados do PSDB, PSD, DEM, PTB, PSC, PV, PPS, PMN, PSOL, PT do B, PRP, PHS, PRTB, PRB, PSL, PROS e PTC.

No bloco de partidos de oposição seria possível identificar formas distintas de se comportar como opositor. O PSDB, o PSOL e o PSL, por exemplo, representam estratégias e princípios diferentes quanto à sua maneira de se posicionar diante dos governos petistas. Para este segmento essas diferenças importam porque apesar de ocuparem o mesmo bloco

---

<sup>78</sup> Em 2012 Marcelo Crivella do PRB fez parte do Ministério de Dilma o que sugere a incorporação de um partido da base oposicionista à base governista. Além disso, outros partidos foram criados e alguns mudaram de nome o que significa que alguma parte desses blocos partidários sofre alterações. A mudança de legenda pelos deputados, no caso da PEC 37, não representou mudança no comportamento como opositor, portanto, acredita-se que esse acompanhamento das mudanças de legenda não seria necessário.

<sup>79</sup> REDE BRASIL ATUAL, 2010.

oposicionista, não é possível esperar que esses partidos respondam às propostas do governo da mesma forma. Inclusive é possível verificar oposição entre os partidos do bloco, como o PSL e o PSOL por exemplo. Isso significa que não seria estranho encontrar posições incongruentes dentro do bloco. Contudo, a distinção neste caso é mais formal do que substancial, uma vez que ao longo do tempo, a grande parte dos posicionamentos dizia respeito à opinião individual dos deputados. O partido que mais apresentou desejo de ver a PEC aprovada foi o DEM, mas o que se viu na tribuna foi uma inclinação de todo o espectro político em direção à recusa da PEC.

As posições desses grupos foram apresentadas abaixo obedecendo alguns eixos temáticos mais recorrentes. Com exceção do diagnóstico de corporativismo, corrupção e da reação dos parlamentares aos protestos - porque se entende que não havia diferenças significativas entre eles - todos os temas começam por uma breve apreciação do que dizia a base governista e em seguida a oposição.

### 5.1.1 Combate à corrupção

Entre os 66 deputados governistas que fizeram uso do plenário, mais da metade acreditava que a PEC 37 aumentava a impunidade e favorecia algum tipo de crime e/ou a corrupção<sup>80</sup>. Eles se nutriam de um sentimento antigo que fora traduzido na forma de um projeto de Lei apresentado em 2006 pelo então presidente Lula, tornando a corrupção crime hediondo, como lembrou o deputado Severino Ninho PSB - PA em 26 de junho de 2013.

As palavras de Erika Kokay do PT-DF em 17 de maio de 2013 são outro exemplo da forma como os deputados da base, e muito fortemente os petistas, enxergavam a corrupção. Depois de enfatizar os trabalhos no combate à tortura e na defesa dos direitos humanos, das mulheres e das crianças, ressaltando a atuação de longa data com o Ministério Público, a deputada asseverou

é impensável imaginarmos que este País calará o Ministério Público, porque vai calar uma voz no sentido de enfrentar qualquer tipo de corrupção que tenha caráter nocivo. Eu fico pensando que corrupção é latrocínio, porque trata-se de roubo seguido de morte. Quando se rouba os cofres públicos decreta-se a morte, muitas vezes de forma metafórica, mas a morte literal também nos recursos que são para a saúde.” (BRASIL, 2013, n.p.)

---

<sup>80</sup> Dos 66 deputados da base, 34 falaram que a PEC impediria ou comprometeria o combate à corrupção. Na oposição foram 17 deputados dos 49 que se pronunciaram.

Em julho ela reforçou a ideia ao dizer que “É um latrocínio, eu diria, porque é roubo seguido de morte, roubo seguido literalmente de morte quando se retira dinheiro da saúde e de morte em vida quando se retira dinheiro das políticas públicas” (BRASIL, 2013, n.p.).

O tema da corrupção também foi recorrente na oposição. Ele surgia com o mesmo tom que nas falas dos deputados governistas e eventualmente nas defesas que os parlamentares faziam contra as acusações que recebiam como parte da estratégia militante do MP, como se verá abaixo.

### 5.1.2 A Militância do MP e a ameaça aos deputados

A corrupção aparecia também nas acusações e ameaças que os deputados diziam estar sofrendo por parte da imprensa e dos promotores. No dia 17 de abril de 2013 Fábio Trad PMDB-MS alertou para a forma de agir da promotoria, coagindo os parlamentares, ao passo que o presidente daquela sessão, André Vargas do PR-PR, arrematou dizendo

o que está havendo por parte do Ministério Público é uma estigmatização das posições dos Parlamentares, como se houvesse o bem e o mal, como se aqueles que aceitassem discutir a PEC 37 estivessem ao lado da impunidade e da corrupção e aqueles que de antemão já se declarassem contrários fossem do bem. (BRASIL, 2013, n.p.)

E completou “então, quero daqui, como Parlamentar, manifestar a minha indignação contra segmentos da imprensa e, principalmente, do Ministério Público que tentam estigmatizar as posições divergentes” (id., 2013, n.p.)

Bernardo Vasconcelos em 22 de novembro de 2012 fez um grande discurso sobre a mineração no país e acrescentou algumas palavras sobre a PEC 37. Ele dizia que havia um mal entendido sobre a proposta 37 e que era necessário prezar pela separação dos poderes. Ele chamou a atenção para algumas manifestações de promotores nas redes sociais: “Não ameacem o Congresso, como vêm fazendo pela imprensa, dizendo que se esta Casa aprovar sofrerá sanções, porque isso não aceitaremos!” (BRASIL, 2012, n.p.). Edson Silva do PSB-CE em 28 de maio foi outro dos deputados que se levantou contra o que seria uma “execração pública” promovida pelos promotores, dando a entender que refletia sobre a viabilidade da PEC. No dia da votação, todavia, manifestou absoluta convicção ao se posicionar contra ela.

Fernando Ferro do PT-PE identificou em seu discurso de 10 de abril de 2013 o que seria a fonte das ameaças que os deputados diziam estar sofrendo: as falas do procurador geral da República, Roberto Gurgel. Nas palavras do deputado

então, lamento essas afirmações do Sr. Procurador-Geral da República. Ele não contribui para o debate com esse tipo de declaração. Que se faça a operação, que se faça o combate à corrupção, porque é isso que a democracia determina. Agora, não venha com insinuações e com chantagens. Isso não é uma postura séria! Isso não é uma postura correta! (BRASIL, 2013, n.p.)

Além de estarem incomodados com a atuação do MP pela derrota da PEC, alguns eventos vinham mobilizando as atenções dos parlamentares. Alguns deles diziam que votariam contra a PEC, mas ponderavam o que seriam “exageros” por parte dos promotores. Tomou-se como exemplo o que os jornais de 2013 noticiaram. Eles registraram uma série de manifestações dos promotores no mês de abril daquele ano. Uma dessas manifestações ganhou um destaque especial. As promotorias estaduais, articuladas com as polícias e com os Tribunais de Conta, desencadearam uma imensa operação de caráter nacional para prender políticos e agentes públicos envolvidos em denúncias de corrupção para provar sua eficiência e rechaçar a PEC 37<sup>81</sup>.

Vários parlamentares enalteceram essas manifestações e destacaram a presença de membros do MP no plenário. O deputado Miriquinho Batista do PT-PA, por exemplo, anunciou em tom reverente, que em 20 de abril de 2013 o MP estava se reunindo em audiências públicas em seu estado e que iniciativas similares ocorriam em todo o país. Domingos Dutra do PT-MA em 24 de abril e Mauro Benevides do PMDB-CE no dia 29 daquele mês destacaram em suas falas as manifestações dos promotores no interior do congresso. Essa presença no Congresso era combinada com uma presença constante dos promotores junto aos gabinetes dos mandatos, de que é exemplo a fala de Zoinho do PR-RJ no dia 26 de junho quando dizia ter votado contra a PEC e acrescentou: “eu tinha assumido o compromisso com os representantes do Ministério Público que estiveram em meu gabinete, bem antes desses manifestos nas ruas, de que seria contra a PEC 37” (BRASIL, 2013, n.p.). Vale ressaltar que não só presencialmente no congresso a militância da promotoria alcançava os parlamentares. É o caso da deputada Keiko Ota pelo PSB-SP que em 20 de fevereiro de 2013 anunciou seu posicionamento contrário à PEC e divulgou abaixo assinado virtual mencionado em sessão anterior que fora organizado pela promotoria de São Paulo.

Pela oposição alguns deputados receavam a acusação de apoiarem a impunidade ao defenderem a PEC 37 e usaram seu tempo de fala para se defender de acusações que estariam enfrentando nas redes sociais. Vitor Penido DEM - MG é um desses casos. Ele informou que é de praxe todos os deputados assinarem uma PEC quando é apresentada por um colega, mesmo

---

<sup>81</sup> URIBE, 2013, p. 3.

quando há discordância quanto ao conteúdo. Para mostrar que endossava as lutas contra a corrupção solicitou mais instrumentos de punição aos prefeitos que deixassem as contas de sua gestão desorganizadas ou em déficit para a próxima, um dos importantes fatores a produzir conflitos entre os mandatários recém eleitos e a justiça, especialmente após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em 08 de agosto de 2013 Carlos Souza (BRASIL, 2013, n.p.) do PSD-AM voltou ao tema da PEC 37 acusando a votação de ter sido hiper influenciada por desgastes midiáticos promovidos pela promotoria e citou Eugênio José Guilherme de Aragão, Subprocurador-Geral da República e Corregedor-Geral do Ministério Público Federal, para quem “a disputa que se estabeleceu revela nada menos que ‘a condição precária da atividade investigatória criminal no Brasil, independentemente de quem queira assumir seu protagonismo.’” (BRASIL, 2013, np.).

Além do mais o procurador teria dito que “a instituição age de forma ‘justiceira, descoordenada e politizada’ ao disputar espaço com outras corporações - Justiça, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Polícia -, gerando situações de risco e desgastando a força de seu ineditismo, como incluído na Constituição de 1988” (BRASIL, 2013, n.p.) O deputado concluiu sua fala pedindo aos demais que retomassem o debate sobre o assunto da PEC e sobre a atuação do MP o quanto antes.

João Campos (BRASIL, 2013, n.p.) do PSDB-GO em 25 de abril de 2013 debateu a PEC 33 e a PEC 37. Dizia que as duas sofriam com mentiras disseminadas pela imprensa e pelos atores da justiça e rechaçava a campanha feita pela promotoria contra a PEC 37. Em suas palavras: “o Ministério Público, inteligentemente, está fazendo uma campanha que tem o apelo da sociedade. ‘Olha, a PEC 37 é a PEC da impunidade. Quem está a favor da PEC 37, está a favor da impunidade’. Trata-se de uma campanha que tem apelo popular, mas que é mentirosa, falaciosa.” E completa ironicamente: “A PEC nº 37 tira do Ministério Público a capacidade de fazer investigação criminal. Se nunca tiveram, como é que se tira?” (BRASIL, 2013, n.p.).

### 5.1.3 Causas prováveis

Edinho Bez, do PMDB de SC em discurso em 09 de março de 2013 demonstrou apoio ao MP e à sua participação nas investigações. Mas dizia que havia assinado o apoio à PEC com convicção, pois estava muito impressionado e incomodado com a forma com a qual os promotores vinham agindo, especialmente, no que diz respeito à distribuição de informações

sigilosas à imprensa. Ele fez menção a que essa convicção seria a mesma dos mais de 200 deputados que assinaram a tramitação da PEC. Em suas palavras

confesso que assinei o apoio, mas esse apoio, que nós costumamos dar aqui, saiu como uma espécie de coautor da emenda com quase duzentos Deputados, tamanha a indignação da maneira como alguns promotores - quero deixar isso claro - , em sua minoria, vêm atuando, cometendo prejuízos enormes para as famílias de empresários, políticos e a sociedade de um modo geral. Nós temos alguns promotores que, em vez de se dedicarem à investigação criminal, dedicam-se, no início, com toda velocidade, a um processo de divulgação e publicidade da investigação. (BRASIL, 2013, n.p.)

Paulo Foletto do PSB-ES em 16 de abril de 2013 dizia, se posicionando contrário à PEC, que entendia o porquê dessa proposta. Ele narrou uma experiência vivenciada em seu estado que chamou de abuso de autoridade e via nesse tipo de abuso a motivação para que uma PEC como aquela surgisse. Já Gonzaga Patriota do PSB-PE em 22 de abril daquele ano se manifestava a favor da PEC 37 e destacou argumentos que iam da necessária manutenção da separação de poderes à garantia de legalidade dos processos organizados a partir de investigações do MP, passando pela exaltação das competências dos policiais. Vale destacar que ele e Edinho Bez foram os únicos da base governista a apoiarem em plenário a aprovação da PEC.

Jesus Rodrigues do PT - PI, em 25 de abril do mesmo ano se posicionou contrário à PEC 37, mas enfatizou seu descontentamento com os abusos de alguns promotores e com “os exageros” do poder judiciário. Em meio a um debate acalorado que envolvia a PEC 33, ele se referiu a forma criminalizante como a justiça estaria tratando os partidos se referindo à aplicação da lei eleitoral e à maneira como o STF conduzia os diálogos sobre a referida proposta.

Do bloco opositor Paulo Cesar Quartiero do DEM-RR no dia 26 de junho de 2013 justificou sua abstenção na votação sobre a PEC 37. Ele acreditava que o MP deveria ser controlado e punido quando necessário, mas que a PEC 37 não representava o caminho correto para isso. Ele dizia: “optei pela abstenção, porque é minha convicção que o Ministério Público tem que ter controle. O Ministério Público não quer ser regulado; quer investigar e engavetar o que quiser, sem nenhum controle.” (BRASIL, 2013, n.p.)

Lourival Mendes, se dirigindo ao plenário em 06 de maio daquele ano, também citou o Corregedor Eugênio de Aragão e seus alertas de que “ao agir de forma justiceira, descoordenada e politizada, o Ministério Público arrisca a posição que hoje ocupa no quadro constitucional”. e por consequência “deixa de agir como um parceiro do Estado e passa a comportar-se como seu sensor” (BRASIL, 2013, n.p.). Nas palavras de Lourival, o MP estava “tornando-se um

importante desagregador da governabilidade”. O parlamentar também enfatizou o grande número de entidades jurídicas favoráveis à PEC. Em sua visão os únicos interessados em sua reprovação eram os promotores. Lourival lembrou que em 1988 houvera uma tentativa de garantir aos promotores a prerrogativa da investigação e que a ideia fora rechaçada pelos constituintes. Parte do incômodo de Lourival foi expresso por ele, de maneira até bem humorada, nesses termos

a insensatez está de tal monta, que o Ministério Público Federal intentou uma ação para tirar a expressão "*Deus seja louvado*" da cédula brasileira. Sabemos que vivemos em um país laico, mas o Ministério Público briga com o delegado, briga com o procurador, briga com o defensor, briga com o advogado, briga com a magistratura, que vê, e quer brigar até com Deus, que não vê. (BRASIL, 2013, n.p.)

#### 5.1.4 Corporativismo

Muitos deputados identificaram o que chamavam de disputas corporativas no interior das comissões e nos debates sobre a PEC 37. Os discursos de Fábio Trad são exemplares. Desde o dia 10 de abril de 2013 ele diagnosticava uma forte luta corporativa entre policiais e promotores e dizia que “o debate perdeu o foco, perdeu-se no labirinto dos excessos corporativistas.” Sobre as diferentes abordagens ele dizia, em 17 de abril daquele ano, que “existem razões jurídicas muito consistentes a favor de uma ou de outra tese. Por isso, defendi no meu relatório a convergência, a soma de energia institucional, entre polícia e Ministério Público, para a apuração de infrações penais” (BRASIL, 2013, n.p.) e arrematou suas conclusões em 18 de junho quando apresentou sua conclusão de que o trabalho da comissão se limitou a ser um instrumento de mediação entre aquelas duas instituições. E também Henrique Fontana do PT-RS, ao se pronunciar contra a PEC 37 em 18 de junho, alertou que os debates sobre aquela Proposta eram de um setor corporativo localizado e longe de ser a real prioridade com a qual deveriam estar preocupados os parlamentares.

#### 5.1.5 Mudança de Posição

Muitos deputados se apresentaram na tribuna, especialmente no mês de junho de 2013, apresentando suas justificativas e defesas contra o que seriam listas com nomes de deputados que estariam apoiando a PEC 37 e que circulavam nas redes sociais. Outros tantos

parlamentares enalteceram em tom crítico, o fato de que muitos parlamentares teriam mudado de opinião ao longo do tempo.

O deputado Policarpo, PT-DF, procurador, enalteceu a derrota da PEC e deu bastante importância a essa mudança de posição de tantos parlamentares, o que em sua opinião, se devia à pressão das ruas. Em suas palavras

quero dizer também àqueles que já tinham uma posição favorável à PEC e mudaram seu voto, em razão das ruas, das vozes do povo, que isso não diminui o Parlamento, porque o Parlamento é isso: ouvir a população, ouvir o que o povo quer e muitas vezes mudar a sua posição. (BRASIL, 2013, n.p.)

No mesmo dia, mas em um tom distinto e mais próximo a uma cobrança do que de um enaltecimento, discursou Luiz Couto do PT-PB. Ele lembrou que na CCJ, 73 deputados assinaram a participação e que na contagem de votos no momento da votação foram contabilizados 39 deputados, sendo que destes, 31 se posicionaram favoravelmente à tramitação da PEC enquanto apenas 8 foram contrários.

Vários deputados opositoristas, tal como Izalci Lucas do PSDB - DF em 21 de junho de 2013, ressaltaram que assinar a tramitação da PEC não significava apoiá-la. Em suas palavras “então, o fato de assinar o documento para apresentação da PEC, como o Deputado Onofre Santo Agostini disse claramente aqui, não significa assumir compromisso com o mérito da redação” (BRASIL, 2013, n.p.). O mesmo deputado dizia que a base governista era composta de 423 deputados e que se o governo quisesse poderia votar qualquer tema, por ousado que fosse. Ele destacou que havia um projeto de lei do próprio MP versando sobre investigações criminais.

Rubens Bueno do PPS-PR, no dia da votação, ponderou que realmente é de praxe assinar uma PEC para que ela seja debatida, mas enfatizou que “é verdade também que grande parte do Plenário era favorável à PEC há bem pouco tempo.” (BRASIL, 2013, np.). Diagnóstico parecido fez Walter Feldman do PSDB-SP também naquele dia. Ele também acreditava que muitos deputados eram favoráveis à PEC e mudaram de posição repentinamente, o que lhe causou espanto. No dia da votação da PEC ele dizia

é inacreditável que esta PEC tenha sido apresentada. É inacreditável que ela tenha tramitado com esta velocidade e este fator positivo de aprovação. É também inacreditável que, há 10 dias, muitos de nós imaginássemos que, colocada no plenário, ela poderia ser aprovada de forma massacrante. (BRASIL, 2013, n.p.)

### 5.1.6 Protestos

Quando entrou o mês de junho de 2013 e as manifestações tomaram o país, praticamente todos os parlamentares que se posicionaram de alguma forma se referiram ao que seriam os desejos da sociedade nas ruas. A fala de Francisco Praciano do PT-AM revelava uma parte interessante do que representavam aqueles protestos. Ele dizia em tom retórico no dia 20 de junho, defendendo a derrota da PEC, estar em consonância com os desejos sociais desde sempre e que a aprovação da PEC poderia ocasionar uma violenta reação da sociedade. Alertou o deputado: “a PEC 37 não pode ser aprovada por esta Casa. Vão depredar, vão depredar esta Casa, o povo vai invadir isto aqui se nós aprovarmos a PEC” (BRASIL, 2013, n.p.).

### 5.1.7 No dia da votação

Tão logo o ano legislativo de 2013 se iniciou, alguns deputados se adiantaram em solicitar que a PEC 37 fosse posta na ordem do dia da Câmara. Esse esforço deu resultados e a votação da Proposta foi agendada para finais de junho daquele ano, mais precisamente dia 26. No dia 25 de junho, todavia, através de um acordo entre as bancadas parlamentares, a votação foi antecipada e votada naquele mesmo dia. Quando finalmente foi apresentada ao plenário para votação, as marchas de junho já haviam produzido tremores na sociedade brasileira o que de alguma forma contribuiu para uma derrota acachapante da Proposta.

No plenário, antes da votação definitiva, a bancada do PMDB encaminhou uma solicitação de que se votasse a PEC 37A/2011 em seu formato original, como fora apresentada por Lourival Mendes e sem as contribuições da Comissão Especial. Essa ideia foi prontamente acolhida pelos presentes e, após uma curta apreciação, a votação foi realizada e a PEC 37 derrotada.

Antes da votação, entretanto, os parlamentares tiveram uma oportunidade de se pronunciar sobre a Proposta. Cada um e cada uma procurou definir os motivos de seu voto e, de alguma forma, dialogar com o grande público presente nas galerias da Câmara. A compreensão da atmosfera do Congresso naquele momento e o tom retórico que os deputados davam aos seus pronunciamentos foi ajudada pelo tipo de acesso aos registros do plenário

aquele dia 25 de junho, uma vez que todo o processo foi apreciado através das gravações em áudio.

O que se escutou foi uma sessão bastante cheia. Muitos estudantes e representantes das diversas entidades policiais e do Ministério Público se somaram para acompanhar a votação. A primeira coisa que se ouviu no plenário aquele dia foi uma menção a este público pelo então presidente da Câmara Henrique Eduardo Alves. Ele lembrou de uma reunião em 30 de abril para a qual foram convidados representantes do Ministério Público, dos delegados, das polícias e o próprio Ministro da Justiça, tentando chegar a um texto comum. Esperava-se um acordo entre eles que pudesse ser apresentado ao Congresso para atender ao que seria a vontade do “povo brasileiro que quer cada vez mais o combate à corrupção e à impunidade” e “ver unidos o Ministério Público e os delegados” (BRASIL, 2013, n.p.). Dizia o presidente, em tom de lamentação, que se produziu 95% de um acordo e, sem dar as razões, que os 5% que faltaram inviabilizaram o acerto. Disse ainda que não seria mais possível deixar a PEC sem ser votada e que acreditava que cada um votante o faria em nome da ética e do combate à corrupção.

O líder da bancada do PSD, Eduardo Sciarra foi o primeiro a se pronunciar durante a votação. Anunciou que desde o princípio era contrário àquela Proposta, mas que defendia que se delimitasse com mais clareza as atribuições investigativas e por essa razão apostava que o debate não havia se esgotado.

Antes de dar seguimento às falas, o deputado Duarte Nogueira do PSDB de São Paulo, solicitou à presidência que se abrisse imediatamente o processo de votação e afirmou que acreditava na derrota da proposta porque notava no Congresso o desejo de atender ao clamor popular que ansiava a derrubada da PEC. Diversos partidos pareciam apressados em afirmar sua posição contrária e desejosos de se manifestar para o público que ocupava o Congresso. Essa demanda resultou em que o painel de votação ficaria aberto durante os discursos e os deputados e deputadas fariam seus votos ao mesmo tempo em que poderiam se inscrever para se posicionar sobre o tema.

Ivan Valente, do PSOL de São Paulo, direcionando sua fala aos promotores presentes, ressaltou que o PSOL se manteve contrário à PEC desde o início, mas, em tom de denúncia, afirmou que durante os trabalhos da CCJ quase todos os deputados eram a favor da Proposta. Afirmou que a PEC 37, assim como outros projetos engavetados no Congresso e no Senado, seria finalmente debatida graças à força das manifestações. Denunciou o que seria a influência do capital privado sobre o Congresso e enfatizou que democracia seria o Congresso agir de acordo com aquele clamor popular. Conclamou a que se debatesse e derrubasse outras propostas em andamento, tais como a famigerada “Cura Gay”. Insistia também para que se aprovasse

urgentemente a proposta de destinação de 10% do PIB para a educação. Em resposta ao Psolista, e para diminuir o protagonismo que Ivan Valente dava à atuação de seu partido, Alves afirmou que a decisão de votar a PEC aquele dia era uma decisão unânime consensuada entre todos os líderes partidários.

Em seguida foi a vez de Ronaldo Caiado então do Democratas de Goiás. Em polêmica com a fala de Valente, disse que não importava quem deu início a tudo aquilo, mas que todos se tornaram sensíveis ao significado daquela PEC. Direcionou sua fala aos promotores afirmando que cada um deles conhecia as posições dos parlamentares. Disse que a função do parlamento era a de traduzir a vontade popular em leis e que o desejo de justiça e de combater a corrupção levava o Congresso a votar contra aquela PEC. Novamente se dirigindo aos promotores, querendo expressar confiança no MP, dizia que ansiava por mais trabalho e ainda mais dedicação da instituição.

Rubens Bueno, pelo PPS do Paraná, fez o pronunciamento, novamente em diálogo com a fala de Valente, ressaltou a diferença entre apoiar a PEC e se posicionar na Comissão de Admissibilidade, informando que lá não se votava o mérito, mas a constitucionalidade da proposta. Ainda assim, não se esqueceu de enaltecer os parlamentares que estavam majoritariamente favoráveis à PEC 37 e que mudaram de ideia. Lembrou que em novembro de 2012 o PPS havia se posicionado unanimemente contrário a PEC e que desde o início de 2013 seu partido vinha promovendo um abaixo-assinado contra a Proposta o que poderia ser comprovado pelos promotores do Paraná com quem o PPS estaria fazendo essa campanha em Curitiba.

Representando o bloco liderado pelo PR do Rio de Janeiro Anthony Garotinho dizia que seu bloco estava muito dividido, mas que era certeza de todos que tanto o MP quanto as polícias deveriam ser fortalecidos, dizendo que a fraqueza de ambos não interessava à sociedade brasileira. Em sua opinião o Congresso só estava votando a PEC porque havia amadurecido uma posição contrária a ela e porque estava “dando ouvidos às vozes das ruas” (BRASIL, 2013, n.p.). Fez menção ao projeto de Carlos Sampaio do PSDB que visava regulamentar a atividade investigativa querendo dizer que o debate ensejado pela PEC deveria prosseguir.

Manuela D'ávila discursou pelo PCdoB afirmando que seu partido havia recebido diversas entidades ligadas ao MP e aos delegados e também a OAB para enriquecer sua posição. Disse que escutava também as demandas da sociedade brasileira e que era necessário regulamentar a atividade investigativa, mas que aquela PEC não era o instrumento correto. Afirmou que o PCdoB foi unânime contra a Proposta e se dirigiu aos membros do MP presentes

ressaltando o papel da instituição na defesa dos direitos humanos e na implantação da Lei Maria da Penha.

Já Eduardo Cunha, liderança do PMDB, enfatizou que uma Proposta de Emenda Constitucional só seria aprovada pelo Congresso se houvesse um grande consenso entre os deputados, fato que não se verificou à despeito do intenso trabalho atribuído por ele ao presidente da Câmara. Afirmou Cunha que o PMDB defendia o interesse da sociedade em combater toda as formas de criminalidade e que era contrário àquela proposta. Destacou uma outra proposta, de autoria do deputado Carlos Sampaio, já assinada pelas lideranças, acreditando que a reflexão sobre ela seria o necessário passo seguinte para regulamentar as investigações.

André Figueiredo, eleito no Ceará e falando em nome do PDT, afirmou que seu partido vinha se manifestando unanimemente contrário à PEC 37 desde o início das conversas. Destacou a participação de Vieira da Cunha, promotor público do Rio Grande do Sul e deputado pelo PDT, nos debates realizados pela Comissão. Enfatizou que seu partido havia trabalhado intensamente pela construção do Plano de Cargos para a Polícia Federal e que não seria coerente votar na PEC e tolher os poderes do MP, importante órgão no combate à corrupção e à impunidade.

O líder do PSC, André Moura, agradeceu a Henrique Alves pela iniciativa de ter submetido ao plenário a PEC 37, dando a entender que houve uma aceleração no trâmite normal da votação e que seu partido decidiu em unanimidade votar contra a Proposta. Encerrou sua participação enaltecendo os promotores presentes.

George Hilton, liderança do PRB, durante a apresentação do voto contrário de seu partido, afirmou que a luta pelo equilíbrio das armas da defesa e da acusação ainda era um desafio a que seu partido se dedicaria, a partir da derrota da PEC a criar alternativas. Diferente dos demais, ele dialogou com os delegados das polícias civil e federal e lhes agradeceu pela informação e préstimos durante o amadurecimento da posição do partido.

Arthur Lira, eleito por Alagoas e falando em nome do PP, disse que seu partido ouviu as instituições dos promotores e dos delegados, enfatizando que se preocupava em contemplar as duas partes. Ressaltou que seu partido havia assinado o projeto de Carlos Sampaio e fez alusão a um projeto similar de uma deputada do PT destacando que a derrota da PEC 37 não encerrava os trabalhos de regulamentação da atividade investigativa, embora estivesse votando não à Proposta de Lourival.

Carlos Alberto, eleito pelo Rio de Janeiro e liderança do PMN, anunciou que o Ministério Público tinha uma importante função no combate à corrupção e que esta deveria ser tratada como crime hediondo, anunciando a posição de seu partido contrária à PEC.

Após as falas das lideranças das bancadas, Alves cedeu a palavra ao autor da Proposta Lourival Mendes que falou rebatendo imediatamente a ideia de que a PEC 37 seria a PEC da impunidade. Para o deputado, a Proposta serviria à regulamentação necessária dos direitos individuais e dos cidadãos, à garantia do estado de direito e do equilíbrio jurídico do país. Intencionava impedir que investigações irregulares do MP chegassem ao Supremo e acabassem inviabilizadas por sua inconstitucionalidade. Lourival lembrou que a PEC circulou com mais de 200 assinaturas nas Comissões, teve apoio da OAB e da AGU e lamentou que ela “tenha sido rotulada” com aquela falsa alcunha. Citou novamente o Corregedor Geral do Ministério Público Federal, Eugênio Aragão para quem “o Ministério Público da forma como está, está se transformando em um instrumento de desagregação das instituições brasileiras” (BRASIL, 2013, n.p.) e se tornou o único deputado a manifestar apoio à aprovação da PEC de sua autoria.

José Guimarães do PT do Ceará encaminhou o voto contrário à PEC em nome da bancada de seu partido e informou que seria um compromisso de todos no segundo semestre apreciar os projetos que tramitavam no Congresso no sentido de aperfeiçoar e regulamentar a atividade investigativa.

Jovair Arantes do PTB de Goiás, falando em nome de seu partido, destacou que as assinaturas dadas inicialmente à PEC não eram necessariamente de apoio a ela, mas em favor de que se fizesse o debate que ela poderia ensejar. Lembrou que todos os partidos receberam representantes das mais variadas instituições tocadas pela Proposta e que, apesar do voto contrário de sua bancada, o debate deveria continuar.

Tão logo se encerrou a participação de Arantes, Henrique Alves apresentou o requerimento do PMDB para que se votasse o texto original da PEC, sem os substitutivos desenvolvidos nas Comissões, proposta que foi rapidamente aprovada pela plenária. Em seguida, deu a palavra Carlos Sampaio.

O promotor e deputado pelo PSDB, fez sua intervenção dizendo que o MP tem o dever de defender a sociedade, o dinheiro público e o meio ambiente contra os criminosos e corruptos. Seu discurso enfatizou que MP e polícia deveriam atuar juntos, indicando os vícios de uma luta corporativa que animava o debate sobre a PEC desde o início. Disse que a população percebeu que o MP estaria ao lado dela na luta contra a corrupção e impôs sua vontade ao Congresso. Finalizou sua fala cumprimentando o MP por sua militância, por “ter ido às ruas, conversado

com parlamentares e buscado se posicionar” (BRASIL, 2013, n.p.) para derrotar aquela Proposta de Emenda Constitucional.

Protógenes Queiroz, delegado e deputado pelo PCdoB discursou de forma inflamada contra a PEC enumerando as diversas operações desde a Satiagraha, enaltecendo o trabalho de diversos procuradores e da Polícia Federal, enfatizando que o que vinha atrasando as investigações era o STF e sua inércia burocrática e não, como se fazia parecer, alguma irregularidade nas ações do MP ou das polícias.

Vieira da Cunha enalteceu o desejo do povo em derrotar a PEC e o papel histórico do Congresso naquela votação, pois este finalmente estaria em consonância com a vontade popular. Dizia que seu desejo era ver as polícias e o MP atuando juntos na luta contra a corrupção.

Em seguida discursou Fábio Trad que pediu que se registrasse os parabéns a Lourival Mendes por sua coragem em defender sozinho sua proposta. Disse que o esforço da Comissão e o seu próprio foi o de conciliar as atuações das polícias com as do MP, mesmo que talvez não tivesse sido bem sucedido.

Domingos Dutra do PT do Maranhão discursou no sentido de valorizar o papel das manifestações em mobilizar as forças do Congresso. Disse que era preciso valorizar as polícias e reconheceu o que seria “uma vitória do Ministério Público e do povo brasileiro”: a PEC derrotada.

Marina Santanna do PT de Goiás disse que temia que a PEC retirasse as capacidades de investigações criminais do MP que seria a instituição mais poderosa em defesa dos mais necessitados. Ela fez um agradecimento às entidades do MP pela assessoria na formulação para outra proposta, de sua autoria, para a regulamentação das investigações.

Ennio Bacci, do PDT, discursou no mesmo sentido de Marina Santanna, insistindo que a PEC 37 significava um grande retrocesso no combate à corrupção - que a seu ver também era um crime hediondo - pois limitaria as possibilidades de investigação.

O último a falar foi Molon que teceu elogios aos membros do MP e destacou suas lutas desde o início da Comissão contra a PEC. Afirmou que aquela votação não era uma derrota das polícias, mas uma vitória da sociedade.

Dessa forma, por maioria esmagadora a PEC 37A/2011 foi derrotada e sua última aparição seria em 2015, quando o Congresso decidiu por seu arquivamento definitivo.

A seguir se pode ler uma ponderação sobre as posições parlamentares e os esforços de apreender algumas lições que o trâmite da PEC 37 ensinou ao longo dos anos. O segmento é



Do que se depreende das posições dos parlamentares, alguns pontos são bastante significativos. Primeiramente, a maioria dos que se pronunciaram desde 2011 eram contrários à PEC. Ao longo do tempo sua posição foi apenas reforçada. Ao que tudo indica inúmeros deputados eram favoráveis, mas não houve um grande número de manifestações nesse sentido. Isso pode indicar que a posição parlamentar que vinha sendo construída ao longo do tempo indicava a derrota à proposta inicial de Lourival. As soluções dadas pela comissão e a organização do texto final parecem ter dado sobrevida à Proposta e angariado apoios ou pelo menos ajudado a suscitar manifestações de desconfiança em relação ao que seriam abusos do MP.

Assim é possível entender por que o texto final da PEC que foi levado ao Congresso para votação não fora o mesmo desenvolvido nas comissões. Este último pretendia ser uma proposta conciliadora e previa investigações em casos excepcionais e de forma suplementar pelo MP. Mas ao que tudo indica esse texto não havia produzido acordo no parlamento e, por essa razão, algumas reuniões haviam sido organizadas por iniciativa do então presidente do Congresso. Henrique Alves informou em 24 de abril que havia se reunido com promotores e policiais tentando achar um texto de consenso e que faria outra reunião em 30 de abril incluindo o então Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo<sup>82</sup>. Mesmo após esses encontros a falta de acordo parece ter se mantido e por essa razão havia a ideia de que sua votação fosse adiada. Alguns deputados argumentaram que se desejava ganhar tempo para que PEC fosse aprovada longe dos olhos dos sublevantes das marchas de 2013.

Mais perto do dia da votação, muitos deputados, certos de que ela seria derrotada, insistiram para que a PEC fosse apresentada. Isso fez com que o presidente da Câmara, no dia 24 de junho, sugerisse antecipar a data prevista em um dia e votar a PEC no dia seguinte, 25. Antes da votação, contudo, o PMDB sugeriu que o texto da Comissão Especial fosse desprezado e se votasse apenas o texto original da PEC, proposto por Lourival Mendes. Esse pedido foi acatado e a PEC derrotada foi a de Lourival, não a de Trad.

As pressões das ruas eram imensas e os atores políticos temiam o desgaste que aquele debate vinha produzindo. Essa parece ser a razão do apressamento da votação. Ao mesmo tempo, a manobra do PMDB pode significar tanto o entendimento de que a derrota da PEC seria iminente e o partido não desejava que fosse um deputado seu a arcar com o ônus da proposta derrotada, como imaginava que o texto de Trad suscitaria outros debates e manteria a PEC viva por mais tempo, porque representava um grande esforço conciliatório. A garantia da derrota

---

<sup>82</sup> Até o presente momento não foi possível localizar mais detalhes sobre essas reuniões.

estava em votar o texto original. É possível que as duas estratégias tenham sido pensadas e combinadas à necessidade de se dar resposta rápida aos protestos de junho.

Os parlamentares não diferenciavam, com raríssimas exceções, o que seria uma investigação de caráter administrativo de uma penal. Pareciam ter assumido que toda corrupção é crime penal e que o Ministério Público seria o órgão fiscal responsável pelo combate a todo e qualquer tipo de corrupção. O uso do conceito como foi empregado dá ao tema uma plasticidade que permite encaixá-lo em qualquer contexto. A acusação de corrupção, nesse sentido, se dirige ao caráter, à malversação, suborno, tráfico de influência ou qualquer forma de desrespeito à lei que envolva movimentação de dinheiro, por exemplo. Ela reúne, enfim, tudo o que não se desejaria no comportamento de uma figura política.

Os argumentos dos deputados que desejavam derrotar a PEC não se diferenciaram em quase nada daqueles apresentados pelos promotores nas audiências públicas. Os apoiadores da PEC, por sua vez, apresentavam denúncias de abuso de autoridade, de um comportamento revanchista e cruzadista que parecia criminalizar os agentes políticos e de problemas em relação à forma como os promotores operavam junto à imprensa mesclados aos argumentos dos setores que defenderam a PEC nas audiências. Parte dessas reclamações, é bom que se diga, eram reações às formas como o MP se organizou para derrotar a proposta mais do que considerações ulteriores sobre as prerrogativas dos promotores.

Ao que parece, a militância do MP foi mais efetiva e conseguiu coordenar melhor suas reivindicações do que a dos agentes das polícias ou dos representantes da OAB, resultando em uma incorporação mais homogênea de suas demandas pelos parlamentares e uma conclusão favorável aos promotores. Isso se explica em parte pela relação histórica de defesa da instituição pelos parlamentares detratores da PEC, mas também pelo forte apelo retórico que a corrupção impunha aos parlamentares. Afinal, apoiar a PEC, nas palavras dos promotores, significava ser a favor da impunidade eterna.

Não foi possível dizer que as diferenças acerca da aprovação ou não da PEC se explicavam pela posição do parlamentar em relação ao seu bloco político, ou seja, se da situação ou da oposição não determinou ou favoreceu uma tomada de posição naquela polêmica. Muitos opositoristas desejavam a derrota da PEC e se juntaram desde o início aos deputados da situação, mesmo admitindo que o movimento mais forte no sentido de emplacar aquela Proposta vinha do bloco opositor.

Tanto governistas quanto opositoristas diagnosticavam abusos e excessos nas ações dos promotores. Alguns falavam em abuso de autoridade, outros em perseguição política. Mas ambos grupos percebiam algo incômodo na atuação do MP. Vale ressaltar que entre os

deputados da situação esse comportamento eventualmente era individualizado e tratado como um excesso pontual, do qual nenhuma instituição escaparia.

Na base governista, havia entre alguns parlamentares os que entendiam que a constituição fora desenhada prevendo poderes implícitos ao MP, em uma interpretação da constituição mais arrojada. Na posição de quem desejava a PEC 37 havia uma postura mais ortodoxa ou mais rígida em relação à separação dos poderes desejada pelos constituintes. Isto representaria que duas formas distintas de hermenêutica constitucional atravessava os debates parlamentares.

Os parlamentares da oposição e da situação ressaltaram a presença dos promotores e de representantes da OAB, das polícias e de outros atores do sistema de justiça em todos os gabinetes e sua constante presença no plenário do Congresso a fim de pressioná-los. Contudo, uma postura hostil e ameaçadora diante de suas posições em relação à PEC 37 só foi notada na atitude dos promotores, com destaque para as acusações e desgastes produzidos com apoio ou por intermédio dos veículos de imprensa e das redes sociais.

Muitos deputados que se posicionaram contra a PEC 37 advinham dos quadros do Ministério Público e alguns dos que tinham relação com as polícias desejavam sua aprovação. Todavia, uma constante marcou os debates: em geral os deputados de ambos espectros concordavam que seria mais eficiente e benéfico à sociedade uma coordenação de esforços investigativos, tal como apregoada por Fábio Trad no relatório final da comissão especial.

Uma sensação que transparece na análise é a de que a PEC de Lourival seria derrotada independente de qualquer debate. Ao longo do tempo, as posições desfavoráveis à PEC foram maioria. Os esforços que Trad diz ter feito no sentido de conciliar os interesses das polícias e do MP não eram somente para apaziguar uma disputa corporativa, mas para garantir um número alto de adesões, uma vez que a aprovação de uma PEC no Congresso exige a formação de ampla maioria (três quintos dos deputados). Isso parece ter mobilizado parte das intenções parlamentares e as falas dos deputados sobre a mudança de posição dos adversários, isto é, a base governista, maioria naquela altura, mantinha sua posição contrária desde o início e aproveitou a repercussão popular que a PEC gerou para, no dia da votação sob os holofotes, desgastar os adversários, embora a tônica do debate iniciado em 2011 não pareça ter sido um conflito entre governistas e opositores.

A chave então seria compreender o retorno, no dia da votação, ao texto de Lourival. Ao que tudo indica a PEC na solução de Trad também seria derrotada, mas em votação dividida. Isso poderia sinalizar que o parlamento estaria relutante quanto ao combate à impunidade ou que esse combate não avançava porque o congresso não desejava. Como o texto de Lourival

não agradava a nenhuma posição, votá-lo garantiria uniformidade na votação e mostraria uma posição consensual de enfrentamento à corrupção.

O grande desgaste temido pelos deputados, ao que tudo indica, era o de ser acusado ou envolvido de alguma forma em acusações ligadas à corrupção. Se percebia isso nas defesas de que PEC não significaria impunidade e que essa acusação era uma invenção da mídia ou uma mentira vinda da promotoria. Mas também na necessidade constante dos deputados em repisar que não eram apoiadores da PEC. De alguma forma a campanha associando a PEC à corrupção produzia resultados e lançava uma sombra sobre o comportamento parlamentar.

As lições que a movimentação da Proposta ensina são várias, desde a forma como os atores políticos incorporaram o vocabulário e o linguajar do direito até o evidente trabalho de militância ministerial, organizando visitas aos deputados, informando, pressionando suas decisões e mobilizando a sociedade em prol de garantir a si mesmo direitos investigativos. Espera-se que esses e outros debates apareçam e possam ser melhor entendidos pelo que se tentará no próximo segmento, a saber, tentar compreender esses ensinamentos a partir dos conceitos que o capítulo 2 apresentou.

## 6 APONTAMENTOS PARA UM DEBATE SOBRE JUDICIALIZAÇÃO A PARTIR DA PEC 37

A primeira coisa que chama a atenção nesse debate é que, exceto Onyx Lorenzoni, praticamente todos os deputados que se posicionaram na Comissão Especial que amadureceu a Proposta 37 eram advogados de formação. Isso se deveu, possivelmente, à escolha das bancadas partidárias que apontaram os advogados de seus quadros para acompanhar aquele debate, mas também indicava que o entendimento dos partidos era de que a PEC tratava de uma celeuma técnico jurídica. Talvez por essa razão é que muitas vezes os legisladores observaram as decisões do STF, resgatadas de alguns julgamentos de Habeas Corpus, envolvendo a atividade de delegados e agentes da polícia acusados pelo Ministério Público, para justificar seus argumentos apoiados na jurisprudência da corte. O relator chegou mesmo a ser elogiado pela bela aula de direito, o que significava uma incorporação da tecnicidade do direito pelos agentes políticos e uma tradução jurídica daquele tema. Isto quer dizer que os argumentos da classe política se apoiavam tão largamente na argumentação jurídica que não é inoportuno dizer que o debate foi conduzido em muitas ocasiões pela força da hermenêutica do direito.

Em cada uma das audiências públicas foram ouvidos diversos especialistas dos mais variados órgãos jurídicos e de segurança do país. Entretanto, todos compartilhavam a mesma formação em direito e exerciam funções diretamente ligadas ou às polícias ou ao Ministério Público ou a algum outro órgão que exigia formação na área. Cada um daqueles especialistas foi chamado a convite dos deputados, então a ausência de opiniões de outras formações é significativa. Não seria surpreendente, portanto, que todos os deputados incorporassem argumentos provenientes das notas técnicas dos representantes da magistratura, como de fato ocorreu. Isso se deveu à intensa atividade de campanha do MP contra a PEC, mas também a uma identificação de partida entre os próprios deputados e os órgãos dos quais faziam parte ou assumiam como sua referência.

O tema da corrupção atravessou todo o debate e a convicção de que o Ministério Público era peça fundamental em seu enfrentamento era consensual. Mesmo o texto original da proposta se antecipava a uma acusação de corrupção. É assim que os votos contrários à admissibilidade contêm essa coincidência de interesses da classe política e do Ministério Público mediados pela ideologia da redução da impunidade.

As posições parlamentares que se consolidaram diziam assumir uma posição conciliatória e os interesses dos atores ligados ao MP pressionavam por uma recusa absoluta

daquela proposta ou por um tipo de conciliação que privilegiasse o Ministério. A combinação de voluntarismo político e pressão popular foi decisiva e permitiu que de todos aqueles debates resultasse a manutenção de um desenho institucional que atendia aos interesses dos promotores, em um processo muito mais próximo ao que seria uma conquista de hegemonia do que uma *quasi-abdicação*.

A estratégia para a derrota da PEC incluía larga mobilização dos procuradores junto aos deputados, visitas a seus gabinetes para oferecer suas interpretações e pressionar os parlamentares. Também visava à organização de ações de mobilização na sociedade, tais como petições e protestos de rua contra a Proposta em tela. Táticas, bem que se diga, bastante conhecidas dos sindicatos e entidades de classe e amplamente utilizada pela Associação Nacional do Ministério Público durante os trabalhos constituintes de 1988 e na campanha contra a que ficou conhecida como “lei da mordaca”.

Na contenda envolvendo a PEC 37 se evidenciaram algumas formas de militância do MP especialmente efetivas junto aos parlamentares: 1. visitas aos gabinetes dos parlamentares; 2. Presença constante no plenário durante as sessões; 3. confecção de abaixo-assinado; 4. campanha nas redes sociais associando a imagens da PEC à corrupção e à impunidade; 5. diálogo com a grande imprensa; 6. mobilização dos deputados oriundos da promotoria; 7. mobilização dos parlamentares que historicamente apoiaram o MP; 8. articulação dos MPs dos estados em ações combinadas; 9. manifestações públicas; 10. desacreditização da atuação policial.

Cabe ressaltar que a OAB e as associações ligadas aos delegados, por exemplo, também se utilizaram de vários desses recursos militantes. Acompanharam tanto quanto puderam as sessões e os mandatos e fizeram também suas campanhas. Por esse motivo, a consideração de que a disputa em torno da PEC 37 era uma luta corporativa, como escreveu Arantes em 2013, não era fortuita. Interpretação que se fortalece quando se sabe que Lourival Mendes era oriundo dos quadros da polícia, que alguns dos processos que provocaram o STF a se posicionar versavam sobre denúncias contra delegados e quando se pondera com Arantes o aumento da credibilidade que as polícias desfrutavam àquela altura.

O MP foi bem sucedido também em sua atuação constante junto à imprensa, ajudando a transformar em verdadeiros escândalos de impunidade qualquer manifestação favorável à PEC. Ao que tudo indica, contudo, a militância foi mais efetiva nas redes sociais e veículos plurais de imprensa do que através dos grandes veículos de grupos midiáticos de alcance nacional. Contudo, a OAB e os órgãos representantes das polícias se utilizaram das mesmas estratégias. Ao cabo, a vinculação entre apoiar a PEC e a convivência com a impunidade parece

ter prevalecido e favorecido o pleito ministerial. Isso porque, independentemente de juízo de valor, vários parlamentares pareciam crer que o combate à corrupção seria um interesse real e prioritário da sociedade.

As falas de muitos deputados e deputadas revelaram que havia um conflito constante entre as polícias e o Ministério Público. Alguns afirmaram categoricamente que havia uma disputa corporativa e que a PEC 37 e os debates que ensejou teriam sido reduzidos a essa contenda. Também não faltaram deputados oriundos da procuradoria a apresentarem posições que representavam os interesses dos procuradores o que aumentava a animosidade entre o MP e as polícias.

Alguns deputados diziam que a derrota da PEC era uma vitória do MP. Isso não indicava o fim dessa luta corporativa, mas apontava para a submissão das polícias ao MP, no pior dos casos e, no melhor, a consolidação do território que o MP vinha ocupando como entidade capaz de conduzir investigações criminais. A novidade é que ao lado do MP, desde aquele dia 25, estava uma forte opinião pública e um número bastante significativo de atores políticos a lhe dar legitimidade ou que não tinham mais forças para questionar suas competências. Seria possível dizer que a vitória definitiva viria alguns anos depois com a normatização da capacidade investigativa do MP por Dilma Rousseff.

Essa disputa corporativa, ou competição entre instituições da burocracia estatal, tinha como eixo central uma certa ideia de independência. O MP acusou muitas vezes as polícias de sofrerem interferências dos poderes políticos justamente por não possuírem autonomia. A autonomia era tratada como uma virtude possuída pelo MP e era especialmente este fator que fazia dele o instrumento adequado de combate à corrupção política.

A virtude da autonomia evidenciava a forte desconfiança da idoneidade e das capacidades de representação dos órgãos políticos e uma reivindicação insistente de que o MP representava os verdadeiros interesses sociais. Essa retórica, dado o contexto brasileiro, dava um senso de homogeneidade aos interesses ministeriais, permitindo a coordenação de uma instituição tão plural e de difícil disciplinamento, o que teria favorecido largamente a campanha contra a PEC.

Os argumentos das associações representantes do MP que apresentaram um vasto trabalho comparativo, quanto cotejados com alguns estudos apresentados no capítulo II, se fragilizam porque omitem uma série de diferenças entre a promotoria brasileira e os órgãos que desempenham funções semelhantes pelo mundo. Desde o grau de independência da instituição, até as formas como as instituições prestam contas do que fazem. Essa omissão, contudo, não foi questionada ao menos não se viu nenhum documento que o demonstrasse.

O MP se apresentava como fiscalizador da atividade policial e insinuou diversas vezes que aquela instituição, por estar mais próxima do combate ao crime e estar submetida aos políticos, sujeitava-se mais facilmente à malversação, a abusos violentos e ficava refém de poderosos grupos corruptos. Os promotores insistiam que nesses casos o MP seria a primeira e mais importante ferramenta para coibir a violência e o desrespeito aos direitos dos cidadãos. Esse dissenso foi percebido por muitos que tentaram apresentar uma postura mais conciliatória, insistindo na colaboração entre as instituições.

Não faltaram clamores pela coordenação dos esforços institucionais em prol do combate à corrupção, mas para os detratores da PEC 37, tendo em vista essa visão pejorativa da política, coordenar-se à polícia seria o mesmo que sacrificar sua autonomia submetendo-se, em última análise, aos interesses políticos. Ao que parece a coordenação poderia se dar sob liderança do MP e não em regime de horizontalidade, tal como a fala de um dos promotores que associou as polícias aos braços direito e esquerdo do MP.

Os que desejavam a exclusividade da polícia, dada a simplicidade do texto apresentado, talvez porque supusessem que o Ministério Público era militante de uma causa política e o viam como parte de uma ação do próprio governo federal, temiam legitimamente que as ações ministeriais estariam extrapolando os limites republicanos ou desejavam simplesmente pôr a questão em debate. Já para os mais ortodoxos era muito importante garantir a distinção entre acusar, julgar e investigar e a junção pretendida pelo Ministério dessas funções ameaçaria o estado democrático de direito e os direitos individuais. Seriam necessários limites à atuação do MP, ao menos do ponto de vista formal, porque toda a instituição política precisava ser limitada e o MP não deveria ser exceção.

Também não seria absurdo especular, uma vez que o MP vinha produzindo muitas investigações e participando ativamente na divulgação e desbaratamento de diversos casos em que agentes políticos estariam envolvidos em crimes, que a apresentação da PEC tivesse um caráter defensivo, uma vez que os deputados vinham lidando com a presença cada vez mais constante do MP.

É difícil dizer que havia fidelidade entre o MP e o governo federal, tanto que após o impedimento de Dilma Rousseff, muitos petistas se defendiam das acusações de corrupção lembrando que investiram na capacidade de investigação do MP e, ao mesmo tempo, reclamavam de sua forma de agir em relação ao ex presidente Lula. Mas é fato que durante os governos petistas ambas instituições, Polícia e Ministério, receberam muitos incrementos, seja em estrutura, seja na carreira de seus servidores, ampliando sua capacidade de ação e, por consequência, seu poder político.

A atuação no caso do “Mensalão” em meados dos anos 2000 era prova irrefutável do aumento da visibilidade dessas instituições e de sua aceitação social. Era de se esperar que as duas instituições tão imbricadas disputariam muitas vezes o mesmo espaço, e se a natureza do Ministério Público, entre outras coisas, era a de acompanhar e servir de fiscal externo da atividade policial, um crescimento das operações das polícias levaria ao aumento das atividades do Ministério Público sobre elas. Sendo ligadas ao poder executivo, controlar as polícias seria mais uma forma de responsabilização ministerial sobre o executivo.

Imaginando que a maioria dos parlamentares da base governista de 2011 a 2013 se posicionaram contrários à PEC e, portanto, a favor da demanda do MP, não é difícil imaginar que as polícias se tornariam antipáticas ao governo e que a base governista desejava se garantir contando com a fidelidade dos integrantes do MP. Mas os custos de fidelidade de uma instituição tão poderosa e sujeita a tão poucos instrumentos de responsabilização é alto e se mostrou impagável no curso do tempo.

Outro aspecto técnico dessa polêmica tinha expressão nas interpretações dos termos “exclusividade” e “privatividade”. Exclusivo significaria posse, direito que não pertence a outrem. Tem o sentido de um corte, uma diferenciação, que separa um fora (ex) e um dentro (fechado para fora - *cluso*) como a palavra “chiudere”, que significa fechar do italiano e que tem a mesma origem. Então exclusividade significa criar duas zonas distintas e não intercambiáveis, a de dentro fechada para a de fora, que não se tocam. Já o termo “privado” (*privatus*) significaria um corte, um apartar em relação ao coletivo. A falta da pluralidade ou da multiplicidade, ou o estar colocado à parte significando individuação, embora mantenha alguma relação com a totalidade tal como a parte mantém uma relação com o todo. Algo que pertenceria só a si mesmo e é nesse sentido que se pode usar propriedade privada como o fez Locke por exemplo, uma vez que a propriedade seria um bem do qual dispor autonomamente.

A ambiguidade desses termos foi extremada na interpretação dos que eram contrários à PEC, em especial nas falas dos representantes do MP. Em seus posicionamentos, privativo, interpretado como exclusivo, funcionou como elemento retórico para dizer que a PEC diminuía a capacidade de controle das instituições pela sociedade e gerava mais impunidade, porque se insinuava que toda e qualquer investigação, de qualquer setor ou instituição, ficaria a cargo exclusivo das polícias. Isso dava à posição dos defensores da PEC um tom absurdo e inegavelmente deplorável. Do outro lado, o encolhimento do termo privativo, diferenciando-o de exclusividade, tornava a PEC redundante, posto que apenas diria o que já estava, de alguma forma, dito ou se depreendia no texto constitucional.

Se percebe que a preocupação era a de saber como se daria a fiscalização necessária do poder político. Aos representantes do MP a PEC fragilizaria as instituições, posto que elas perderiam alcance e eficácia se não pudessem investigar seus objetos, no caso, a atuação dos agentes do estado. Por outro lado, o argumento mais forte em defesa da PEC sustentava-se na ideia de que o MP ou qualquer outra instituição não perderia em eficácia porque, primeiro, a polícia era bastante competente e melhoraria se fosse melhor equipada e, segundo, porque a PEC versava exclusivamente sobre inquéritos criminais e não civis, caso em que o MP detinha titularidade. Portanto, a PEC não mudaria nada do que já estava sendo feito, apenas daria uma roupagem jurídica protegendo os acusados de abusos e o devido processo legal.

Outra dimensão desse tema aparecia no debate - que se diria principiológico - entre os que argumentaram se utilizando de noções infraconstitucionais e outros que desdobravam suas reflexões a partir dos princípios *a maiori, ad minus*<sup>83</sup> e aquele dos “poderes implícitos”. Quem pensava em termos infraconstitucionais, aceitava que as resoluções da CNMP, por exemplo, seriam mais que suficientes para justificar atribuições não explicitadas pela Constituição, mas enfrentava o problema de ser o MP legislando sobre si mesmo. Quem argumentava que o *parquet* era órgão de controle do estado e de toda a ação policial, supunha que promover diligências seria uma atividade mais simples, menor em relação à grande atribuição que era a fiscalização de todo o estado.

A conclusão era de que tal instituição não teria sido criada sem as ferramentas necessárias à realização dessas funções. Estes defendiam, por exemplo, que a “Ação Penal Pública”, atribuição exclusiva do Ministério Público, exigiria a capacidade de produzir investigações criminais, mesmo que o texto constitucional nada dissesse explicitamente sobre o tema, sendo possível depreender que era desejo implícito do constituinte dotar o MP dos poderes necessários para levar a cabo suas atribuições. Os que se contrapunham a esse argumento lembravam que durante os trabalhos constituintes houve diversas tentativas de se garantir ao MP essa prerrogativa, mas que os legisladores decidiram em todas as oportunidades por não as acatar.

A ideia dos poderes implícitos pressupunha que a Assembleia Constituinte e a ação dos legisladores produziram uma forma de racionalidade expressa no texto constitucional, não necessariamente intencional, e que a hermenêutica constitucional era capaz de revelar as intenções subterrâneas dos constituintes. Aceitando o que Kerche dizia sobre a atuação conjunta dos representantes do MP e da classe política na Constituinte, essa racionalidade inerente, caso

---

<sup>83</sup> "quem pode o mais, pode o menos".

existisse, decorreria desse trabalho conjunto. Todavia, o voluntarismo do ministério se acentuou ao longo do tempo e em 2013 suas posições pareciam antes se impor à classe política do que serem construídas em parceria com ela. Além disso, na *quasi*-abdição de 1988 não havia acordo sobre as atividades investigativas ao que tudo indica. O argumento da racionalidade implícita se parece muito mais com uma justificativa *ad hoc* do ministério do que o desvelamento de intenções invisíveis do legislador. De outro lado, essa argumentação evidenciava uma postura dogmática em relação ao direito ao supor que a verdade racional se subtrai às aparências textuais e que o trabalho dos atores jurídicos seria o de escavar o texto até que esta verdade fosse revelada.

Entre os defensores de que a PEC apenas disciplinava o que o texto já expressava, ou apenas dizia o que já era óbvio, havia outra forma de dogmatismo, uma espécie de legalismo em relação ao texto da lei. A Constituição aparecia como um manual de instruções rígido e determinado e as instituições, resultado necessário dos desenhos constitucionais, não poderiam se afastar da sua gênese e da vontade originária do legislador. Caberia ao órgão constitucional preservar-se no texto da lei. Por essa razão acusava-se o MP, quando procedia com investigações criminais, de simplesmente não respeitar a Constituição.

Cabe ressaltar que os constituintes em 1988 tiveram por diversas vezes a possibilidade de atribuir ao MP a prerrogativa da investigação criminal, tal como lembrou Lourival Mendes, mas não o fizeram. Preferiram um modelo em que o órgão acusador e aquele responsável pelas investigações fossem distintos. A coincidência entre acusar e investigar, ao que tudo indica, feriria o princípio de equidade entre a defesa e a acusação. Nesse sentido, esperava-se que a polícia judiciária, funcionando como um órgão imparcial, isto é, nem envolvido com a defesa ou com a acusação, fizesse investigações e protegesse aquele princípio de iguais condições. Simultaneamente, foi atribuída ao MP a função de fiscalizar a atividade policial, o que poderia significar uma expectativa de possibilitar algum controle social sobre as polícias e um esforço de produzir equilíbrio interinstitucional.

Ao MP ficou reservada a atribuição de produzir inquéritos civis, que versam sobre crimes administrativos, financeiros e contra o meio ambiente, por exemplo. Nesse tipo de investigação, não estariam previstos os dispositivos que as investigações penais contêm, tais como a possibilidade de se realizar escutas telefônicas, realizar medidas cautelares, ou produzir indiciamento. Quando se avalia o movimento ministerial de se fortalecer para o combate à corrupção e as estratégias que as operações desencadeiam, parece fazer sentido seu desejo em proceder com inquéritos penais.

Uma última dimensão lembrada por Kerche (2014) parece importar nesse caso. As ações ligadas à ACP e aos Termos de Ajuste de Conduta (TACs) permitem ao MP que este negocie acordos diretamente com as partes envolvidas, enquanto nas Ações Penais, não haveria possibilidade de o MP se envolver diretamente, precisando recorrer todas as vezes ao poder judiciário. Nesse sentido haveria bastante discricionariedade para os acordos civis e pouca para as penais. Ou dito de outra forma, seria possível imaginar que o recurso ao judiciário serviria como forma de *accountability* das ações do Ministério Público e adquirir ou garantir que fosse possível realizar investigações sem cumprir essa exigência aumentaria a discricionariedade e diminuiria a *accountability*, fortalecendo a ideia de que o MP militava por seu insulamento.

Ao se analisar a forma como os promotores se posicionaram e organizaram a militância pareceu claro que sua proposta era avessa a outras formas de responsabilização. Mesmo quando confrontados com o argumento da separação dos poderes ou da necessária imparcialidade para produzir investigações, não faltaram argumentos que mais ofereciam racionalizações ad hoc para o que já vinham fazendo do que justificassem uma alteração nas suas prerrogativas. Nesse sentido, o debate foi bastante voluntarista e contou com uma militância que ameaçou o tempo inteiro a estabilidade do jogo político.

Por fim, é possível afirmar que, apoiados especialmente na ideia de representatividade social dos promotores e na acusação de cumplicidade com a corrupção, ao mesmo tempo em que o MP conseguiu assegurar suas práticas investigativas, firmou instrumentos para defender sua autonomia, tornando-a quase indiscutível. Ou seja, o Ministério Público havia assegurado seu insulamento e adquirido as armas para defendê-lo.

## CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existe uma relação, amplamente reconhecida, entre as reformas que o estado tem feito no sentido de garantir probidade administrativa e capacidade concorrencial no mercado mundial e as determinações e condições impostas pelo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e os Fóruns Econômicos, como os de Davos e de Pittsburg. Ao se acompanhar o desenvolvimento das leis que foram aprovadas em âmbito nacional e as que dizem respeito à administração da coisa pública sob a égide da redução de impunidades, suspeita-se que elas funcionem tanto como recomendações para a austeridade quanto como instrumentos para lidar com o que seria um vício moral, ao mesmo tempo e uma reforçando a outra. Nesse sentido, desconfia-se que as acusações de corrupção fariam como que uma ponte entre uma agenda austera das elites econômicas e uma demanda por probidade.

Em outras palavras, seria possível dizer que parte das elites políticas constituiu uma agenda de austeridade administrativa tendo em vista, entre outras coisas, os efeitos da crise dos subprimes. Isso significaria pressionar o governo para conter as previsões de aumentos de gastos, ainda que em políticas públicas fundamentais. A agenda de redução e ou contenção na oferta de serviços públicos é impopular em muitos sentidos. Como se sabe, em 2013 Dilma Rousseff anunciou o segundo PAC e esperava que mais investimentos dariam conta de manter a economia aquecida e protegeriam o PIB brasileiro da crise que vinha se aprofundando, o que significava apostar na contramão das recomendações dos organismos financeiros internacionais. À medida em que a narrativa da austeridade se impôs no interior da própria aliança governamental, era de se esperar que ainda mais sensíveis às críticas de envolvimento com corrupção e malversação os personagens políticos estariam.

Para a efetivação dessa agenda seria importante contar com a mobilização da opinião pública - em especial através da imprensa - e com as ações do poder judiciário. Ao apostar na narrativa da corrupção, foi possível avançar em duas frentes, pois, se tornava possível aproximar a agenda impopular da austeridade à ideia de que a oferta de serviços decorre da malversação e de crimes administrativos e por outro lado justificou moralmente suas demandas diante do poder de justiça cada vez mais ativo como fiscal das contas do estado. A força dessa narrativa é tamanha, que aquela outra forma de corrupção, a saber, a sonegação empresarial, quase foi esquecida.

A malversação, por sua vez, tem seu lugar reservado na retórica política como uma dimensão ético-moral a cindir os atores políticos em virtuosos de um lado e inescrupulosos de

outro, sendo que com o apoio da legislação que vem sendo aprovada, os vícios foram transformados em crimes. Esse não é um fenômeno exclusivo das forças chamadas conservadoras ou opositoristas. Para citar apenas um exemplo, basta lembrar da proposta de transformar a corrupção em crime hediondo e de sua origem.

As reflexões sobre a PEC 37 demonstraram que nas disputas políticas as várias dimensões do fenômeno da corrupção são indissociáveis. Naqueles debates, quando um ator era chamado de corrupto ou de conivente com a impunidade, ele deveria responder pelas acusações de mau caráter, descumpridor da lei e desrespeitador das regras democráticas. Mas acima de tudo, ser corrupto significava atacar os cofres públicos e impedir que o estado realizasse seu dever junto à população. Quem se levantava contra essa acusação deveria enfrentar o grande tribunal de rua das manifestações e também o poderoso Ministério Público.

A bem da verdade, existe uma potência que ameaça qualquer ator político antes mesmo de uma acusação formal, seja ela política ou jurídica. A possibilidade de ser publicamente acusado já é um problema e pode favorecer - mas não determinar - o esvaziamento do capital político. Isso se reforça quando se combinam denúncias de imoralidade e de ilegalidade a veículos capazes de amplificar as acusações, especialmente em um contexto de falta de pluralismo midiático<sup>84</sup>. Esse cenário garante possibilidades de exercer forte controle sobre os comportamentos desses atores censurando práticas já realizadas ou inibindo ações ainda na imaginação.

Evidentemente as denúncias nas mídias não bastam. Para que a ameaça seja real, é preciso, entre outras coisas, capacidade de combinar diferentes mídias em diferentes tempos, que essas mídias tenham um alcance largo, sejam capazes de produzir opiniões e repercussões ao menos parecidas ou que repercutam muito, massificando determinado entendimento. No que diz respeito à política nacional, com grandes veículos de mídia atuando de maneira concatenada e com as redes sociais multiplicando incessantemente notícias, falsas ou verdadeiras, é possível imaginar o peso político que uma acusação, mesmo informal, pode alcançar.

Seja como for, isso não significa que os eleitores automaticamente mudariam seus votos ou perderiam imediatamente a confiança em seus candidatos. Mas é inegável que os atores políticos precisam considerar a variável da denúncia em suas contas. Nesse sentido é possível acompanhar Da Ros (2014) quando procurou entender o combate institucionalizado à corrupção como uma forma de *accountability*. Ele avaliou a força coercitiva da corrupção à luz do que fazem alguns tribunais estaduais em relação aos prefeitos. Entendia, portanto, que o

---

<sup>84</sup> AVRITZER; BULOW; SOUZA, 2016.

enfrentamento à corrupção seria um tipo de *accountability* horizontal, isto é, entre instituições de dentro do estado. Da perspectiva deste texto, sem desmentir a premissa de Da Ros, o combate à corrupção pode ser encarado como *accountability*, simultaneamente vertical e horizontal, isto é, relacionado à forma como a expectativa de votos num cenário de concorrência eleitoral é alterada por constantes denúncias públicas, mas também ligada à retórica de que aprovar a PEC 37 seria o mesmo que ser cúmplice de toda a corrupção existente.

Nada novo ao supor que a ameaça de denúncia de envolvimento em alguma forma de corrupção funciona como forma de alterar o comportamento dos atores políticos. Também não representa novidade alguma imaginar que quanto mais um estado se movimenta, ampliando ou diminuindo suas atribuições, mais os atores envolvidos neste estado são tocados. Esses movimentos, obviamente, encontraram por toda a parte oposição ou anuência de todos os tipos porque envolvem muitos atores em um debate intenso sobre as prioridades na distribuição dos recursos públicos disponíveis, como diria Kerche (2018). Sendo assim importa menos se as ações nascem dos agentes de justiça, das polícias ou do parlamento, e mais os muitos instrumentos que podem ser mobilizados nessas disputas, entre eles as acusações de corrupção. Essa ferramenta de controle sobre o comportamento dos atores políticos é capaz de afetar diretamente a disputa pela prioridade da alocação dos recursos públicos e incrementa o poder dos grupos que fazem dessa a sua principal reivindicação, caso da derrota da PEC 37. O que se verificou foi um movimento constante dentro do estado no sentido de exercer controle sobre as instituições ou escapar dele, isto é, o estabelecimento de agendas próprias dentro do estado na disputa pelo exercício e/ou pela contenção do poder das instituições umas sobre as outras. No caso em tela, a polícia judiciária, o Ministério Público e o Congresso.

Entretanto, não seria possível entender aquele debate somente à luz das disputas corporativas. Houve reflexões sobre a hermenêutica constitucional, sobre a natureza da separação dos poderes no país e considerações de todo o espectro político sobre as normas adequadas para se proceder com investigações criminais. Em última instância, se materializou uma disputa sobre as possibilidades de responsabilização interinstitucional e sobre as capacidades discricionárias de uma instituição que não deve ser reduzida à uma celeuma corporativa.

Além do mais não foi desprezível a força que as manifestações de junho exerceram no mês de votação da Proposta. Inicialmente as marchas organizadas pelo Movimento Passe Livre exigiam, além de reduções nas tarifas do transporte público, mais políticas de mobilidade. Quando as marchas aumentaram de tamanho a PEC 37 apareceu entre as reivindicações do sublevantes. Essa demanda, contudo, esteve longe de ser prioridade, surgiu tardiamente nas

manifestações e os cartazes pedindo a derrota da PEC se misturavam a tantos outros. Neste trabalho não foi possível aprofundar-se no tema das manifestações o que poderia ser feito em trabalhos posteriores.

Seja como for, é preciso reconhecer a combinação oportuna entre a ação da promotoria e o aparecimento, entre os sublevantes, daquela exigência. Após ouvir e ler as falas dos deputados é inegável que o temor de ser taxado como corrupto pesou muito nas suas decisões. As marchas certamente reforçaram esse temor, mas diferentemente do que Kerche (2014, p. 119) dizia sobre a proposta “ter sido rejeitada pelos parlamentares, provavelmente por conta da pressão popular que associava a PEC à defesa da impunidade.”, essa associação não se originou da pressão popular, mas da forma como o MP conduziu sua militância.

Em que pese as muitas vezes em que os parlamentares diziam - e pareciam sentir - que estavam legitimamente atendendo aos interesses sociais, o que também indicaria uma certa leitura quanto ao que seria a vontade popular e o papel do representante eleito diante dessa vontade, seria necessário considerar que o poder de acusação do MP produzia receio nos parlamentares. Não foram encontrados relatos das visitas dos promotores aos gabinetes dos parlamentares, mas é possível supor, sabendo das capacidades do MP, que essas conversas serviram, por vezes, para intimidação. Então seria possível afirmar que a militância do MP em causa própria, a aparência de que a PEC 37 feria os interesses sociais e as acusações de corrupção se combinaram na tomada final de decisão.

O que se deseja enfatizar é que a militância dos promotores, apoiada no artifício da acusação de corrupção e em confrontar os profissionais da política com o tema da impunidade, contribuiu, de um lado, para que as marchas daquele ano assumissem a tarefa de derrotar a PEC e, de outro, para que os parlamentares favoráveis recuassem de suas posições e que tivessem que se defender a todo custo da acusação de serem cúmplices da impunidade. Sendo assim, é possível pensar que o tipo de moralidade embutida na retórica da corrupção e as leis que preveem punição à malversação foram decisivos naquele jogo político.

Contudo, todo esse esforço parece ter dado resultado ao longo do tempo e os parlamentares já teriam consolidado sua posição contrária à PEC, seja na sua versão de Lourival e ou na de Trad. As marchas de junho contribuíram mais significativamente para que o resultado da votação parecesse unanimidade, do que para a efetiva derrota da Proposta, mesmo que se admita que uma derrota desse tipo simboliza um grande poder.

A conclusão parece tímida e é. Mas ela é útil para discernir algumas das questões em tela. Primeiramente para afastar de vez a ideia de que existe um campo jurídico e outro político apartados na prática da luta pelo poder, mesmo que se admita que como exercício normativo e

filosófico certamente há como discerni-los. A literatura sobre judicialização debateu exaustivamente sobre o voluntarismo do poder judiciário e dos promotores, ora insinuando que estes agiriam provocados pela sociedade ou motivados por interesses contra majoritários, ora entendendo que as motivações para suas ações seriam endógenas e liadas antes às agendas de suas próprias instituições. Na disputa sobre a PEC 37 o que se viu foram os atores se misturando, combinando, aliançando e desfazendo acertos em nome da prioridade na alocação de recursos, no sentido de Kerche, para as investigações criminais. Conviveram interesses próprios dos promotores com provocações e defesas de muitas partes para que as investigações criminais passassem a fazer parte das atribuições do MP.

Esperava-se reforçar o argumento de que o voluntarismo do Ministério Público é superestimado. Mas a impressão é de que os promotores estiveram muito ativos e fizeram um grande esforço militante para impor sua própria agenda. Não se deve perder de vista a mobilização da classe política em prol de atribuir ao MP a possibilidade de produzir investigações penais e que, capitaneada pelo CNMP, a reivindicação do Ministério Público havia se efetivado como normativa endógena. Também não se pode esquecer que a polêmica envolvendo a PEC 37 se iniciou como reação de uma parcela da classe política que recusava aquela demanda e acreditava que o MP extrapolava suas atribuições originais registradas na Constituição. O poder judiciário fora acionado algumas vezes, por partidos e pela OAB, para decidir sobre a questão e, em todas as vezes, optou por permitir ao MP investigações penais ocasionais, o que poderia significar uma indisposição em transformar aquela pauta em uma grande questão política. Em suma, não foi possível desmentir o voluntarismo, mas é questionável atribuir unicamente a ele o resultado daquela contenda.

Esse voluntarismo possivelmente se relaciona aos aspectos inquisitoriais da instituição como observaram Azevedo e Pilau (2018) em debate recente. Como se sabe, o modelo penal brasileiro desde 1988 é acusatório, o que significa que existe uma separação entre as funções e entre o juiz e as partes. O esforço do MP que permitiria, na prática, concentrar as funções de acusar e investigar, somado à capacidade condenatória que as denúncias midiáticas produzem, como lembrou Arantes, seriam contraditórios a essa natureza do modelo nacional.

Uma vez que a literatura e os dados evidenciam que o MP já havia alcançado uma grande força e que a PEC 37 talvez nem representasse uma grande ameaça, gastar tantos recursos e mobilizar tantas energias em prol de derrotar aquela proposta pode significar a necessidade de assegurar ou proteger um poder já conquistado. Quer dizer também que a atribuição investigativa jogava um papel chave nas estratégias ministeriais e compunham um importante recurso de controle sobre a classe política e, ao menos na avaliação dos promotores, de combate

à corrupção. Também indica que essa capacidade da promotoria era endossada por diferentes forças da classe política, diversos setores da sociedade civil e da imprensa.

É difícil dizer se havia coincidência de interesses ou se os interesses foram elaborados juntos, mas ao se observar a atuação junto à CNBB de inúmeras entidades em prol de uma moralização da política, parece que a resposta mais precisa seria a de que os interesses da promotoria foram gestados em uma articulação - possivelmente de caráter conjuntural - com essas associações da sociedade e com a própria classe política.

Foi possível relativizar as expectativas iniciais de que havia uma parceria entre a grande mídia e as agendas do Ministério Público. A verdade é que as coberturas prioritárias dos grandes veículos tratavam de problemas econômicos, o que, no contexto daquele período, contribuía para um ambiente favorável à utilização da corrupção como instrumento político, mas não se comprometia diretamente em uma luta aparentemente tão específica quanto derrotar essa PEC. Há indícios, todavia, de que a atuação militante dos promotores se intensificou nas redes sociais e foi muito presente junto aos gabinetes parlamentares. É fato, contudo, que seria necessário um exame mais apurado da forma como os instrumentos midiáticos e a construção das narrativas na imprensa fizeram parte da contenda envolvendo a Proposta 37. Mas este tema precisará esperar uma possibilidade de desenvolvimento futuro.

Por fim, seria imprudente dizer que a derrota da PEC 37 mudou algo no status quo, ou que teria adicionado alguma coisa ao já poderoso Ministério Público. Certamente, aquela derrota contribuiu para que em 2015 as prerrogativas investigativas fossem asseguradas ao Ministério, mas a disputa sobre essa atribuição se arrastava há pelo menos uma década e as investigações criminais nas mãos do MP, ao que tudo indica, já eram uma realidade. Por essa razão o que parece mais seguro afirmar é que a derrota da PEC e toda aquela mobilização foi decisiva para assegurar que os promotores continuassem a produzir investigações criminais e que as denúncias de envolvimento em corrupção foram instrumentos retórico decisivos a para legitimação dessa prática pelo Ministério Público.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. E-book Kindle.

AGÊNCIA ESTADO, *Investigação envolve ministros e acirra crise entre STF e CNJ*. Gazeta do Povo, Curitiba, 21 dez. 2011. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/investigacao-envolve-ministros-e-acirra-crise-entre-stf-e-cnj-atmg6wnmv53a1alarodq41cum/>>. Acesso em: 06 set. 2019.

AMPDFT. *Ofício nº 020/12 - AMDPF*. Brasília, 08 maio 2012. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pec-037-11-competencia-da-investigacao-criminal/arquivos-recebidos-pela-comissao/ampdft>>. Acesso em: 11 set. 2019.

ANPR. *Nota técnica PRESI/ANPR/ACA nº 009/2011*. Brasília, 07 maio 2012. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pec-037-11-competencia-da-investigacao-criminal/arquivos-recebidos-pela-comissao/nota-tecnica-anpr>>. Acesso em: 11 set. 2019.

ARANTES, Rogério. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Ed. Sumaré, 1997.

ARANTES, Rogério. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *RBCS*, v. 14 n. 39, fev. 1999.

ARANTES, Rogério. *The Brazilian “Ministério Público” and political corruption in Brazil*. paper presented to conference, ‘Promoting Human Rights through good governance in Brazil’, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford. Conference held at St Antony’s College. June 2003.

ARANTES, Rogério; COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, Governo e Democracia No Brasil. *RBCS*, v. 21, n. 61, jun. 2006.

ARANTES, Rogério; COUTO, Cláudio Gonçalves. Uma Constituição incomum. In: CARVALHO, Maria Alice Rezende de; ARAÚJO, Cícero ; SIMÕES, Júlio Assis. (org.). *A Constituição de 88: passado e futuro*. São Paulo: Hucitec, 2009.

ARANTES, Rogério. Polícia Federal e construção institucional. In: AVRITZER, Leonardo ; FIGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e Sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

ARANTES, Rogério. PEC 37: O Que as Ruas Não Perceberam. *Le Monde Diplomatique Brasil*, n. 76, nov.2013. Disponível em:< <https://diplomatique.org.br/pec-37-o-que-as-ruas-nao-perceberam/>>. Acesso em: 05 dez. 2019.

ARANTES, Rogério. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. *Desacatos*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Distrito Federal, México, n. 49, sept.-dic. 2015, p. 28-47.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 15, p. 69-94, set./dez. 2014.

AVRITZER; BULOW; SOUZA; Debate: *Impasses da democracia no Brasil realizado pelo IPEA*, Brasília, maio 2016 Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27670&Itemid=2](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27670&Itemid=2)>. Acesso em: 27 dez. 2019.

BALIARDO, Rafael. *OAB decide apoiar PEC 37 contra investigação pelo MP*. Conjur - Consultor jurídico, 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-mai-20/oab-decide-apoiar-pec-37-poderes-investigatorios-mp>>. Acesso em: 06 out. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Investigação pelo ministério público. argumentos contrários e a favor. a síntese possível e necessária. Rio de Janeiro, 2004. *Brasil 247*, 23 de jun. de 2013. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/brasil/barroso-fez-parecer-sobre-a-pec-37-leia-e-saiba-do-que-realmente-se-trata>>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Congresso. *Biografia do deputado Lourival Mendes*. Brasília, s.d. Disponível em: . Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/deputados/160555/biografia>>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>. Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Alessandro Molon em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>. Acesso em: 25 jan. 2019. Discurso do deputado André Figueiredo em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>. Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado André Moura em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>. Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Anthony Garotinho em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>. Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado Arthur Lira em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 05 out. de 2011. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>  
Acesso em: 07 jan. 2019. Discurso do deputado Vieira da Cunha em 05 out. 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Vieira da Cunha em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado André Vargas em 17 abril de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2012. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado Bernardo Vasconcelos em 13 jun. de 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2012. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Bernardo Vasconcelos em 22 nov. de 2012

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>  
Acesso em: 07 jan. 2019. Discurso do deputado Carlos Alberto em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado Carlos Sampaio em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Carlos Souza em 08 ago. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>  
Acesso em: 08 jan. de 2019. Discurso do deputado Domingos Dutra 24 abril de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Domingos Dutra em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado Duarte Nogueira em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 06 jan. 2019. Discurso do deputado Edinho Bez em 09 mar. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado Eduardo Cunha em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 06 jan. 2019. Discurso do deputado Eduardo Sciarra em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2011. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. de 2019. Discurso do deputado Eliseu Padilha em 05 out. 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Ennio Bacci em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso da deputada Erika Kokay em 17 mai. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Fábio Trad em 10 abril de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado Fábio Trad em 17 abril de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 06 jan. 2019. Discurso do deputado Fábio Trad em 18 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado Fábio Trad em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 37-A, de 2011, do Sr. Lourival Mendes, que "acrescenta o § 10 ao Art. 144 da Constituição Federal para definir a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal" - PEC03711*. Brasília, 2012. Disponível em:  
<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1044684&filenome=PRR+1+PEC03711+%3D%3E+PEC+37/2011](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1044684&filenome=PRR+1+PEC03711+%3D%3E+PEC+37/2011)>. Acesso em: 28 set. 2019. Parecer de Fábio Trad em 13 jun. de 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Fernando Ferro 10 abril de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado Francisco Praciano em 20 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado George Hilton em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Gonzaga Patriota em 22 abril de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Henrique Eduardo Alves em 25 jun. de 2013

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Henrique Fontana em 18 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado Ivan Valente em 25 jun. de 2013

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 04 jan. de 2019. Discurso do deputado Izalci Lucas em 21 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013 Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado Jesus Rodrigues em 25 abril de 2013

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado João Campos em 25 abril de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado João Guimarães em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Jovair Arantes em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso da deputada Keiko Ota 20 fev. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Lourival Mendes em 06 mai. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Lourival Mendes em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado Luiz Couto em 26 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado Manuela D'Ávila em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Marina Santanna em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>  
Acesso em: 08 jan. de 2019. Discurso do deputado Mauro Benevides em 29 abril de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 05 out. de 2011. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>  
Acesso em: 07 jan. de 2019. Discurso do deputado Miriquinho Batista em 20 abril de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2011. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>  
Acesso em: 07 jan. de 2019. Discurso do deputado Onyx Lorenzoni em 05 out. 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013 Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 07 jan. 2019. Discurso do deputado Paulo Cesar Quartiero em 16 abril de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013 Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Paulo Foletto em 26 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado Protógenes Queiroz em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 07 jan. 2019. Discurso do deputado Roberto Policarpo em 26 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado Ronaldo Caiado em 25 jun. de 2013

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.  
Acesso em: 08 jan. 2019. Discurso do deputado Rubens Bueno em 25 jun. de 2013

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.

Acesso em: 07 jan. 2019. Discurso do deputado Rubens Bueno em 26 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.

Acesso em: 07 jan. 2019. Discurso do deputado Vitor Penido em 24 abril de 2013

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.

Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Walter Feldman em 26 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.

Acesso em: 04 jan. 2019. Discurso do deputado Zoinho em 26 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2012. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2195722>.

Acesso em: 10 set. 2019. Voto em separado de Alessandro Molon em 13 jun. 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2012. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2195722>.

Acesso em: 10 set. 2019. Voto em separado de Vieira da Cunha em 13 de jun. 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ficha de Tramitação da PEC 37/2011/Inteiro Teor*. Brasília, 2013. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>.

Acesso em: 09 jan. 2019. Discurso do deputado Vieira da Cunha em 25 jun. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999*. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 ; - Código Eleitoral. Brasília, 28 set. 1999. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9840-28-setembro-1999-369164-norma-pl.html>>. Acesso em: 18 set. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, 18 maio 1999. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 18 set. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras

providências. Brasília, 2 jun. 1999. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 9 set. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 4 maio 2000. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 4 set. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. *Proposta de Emenda Constitucional nº 33, de 25 maio 2011*. Altera a quantidade mínima de votos de membros de tribunais para declaração de inconstitucionalidade de leis; condiciona o efeito vinculante de súmulas aprovadas pelo Supremo Tribunal Federal à aprovação pelo Poder Legislativo e submete ao Congresso Nacional a decisão sobre a inconstitucionalidade de Emendas à Constituição. Brasília, 25 maio 2011. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=503667>>. Acesso em: 4 set. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei nº PL 8045/2010, de 22 de dezembro de 2010*. Revoga o Decreto-lei nº 3.689, de 1941. Altera os Decretos-lei nº 2.848, de 1940; 1.002, de 1969; as Leis nº 4.898, de 1965, 7.210, de 1984; 8.038, de 1990; 9.099, de 1995; 9.279, de 1996; 9.609, de 1998; 11.340, de 2006; 11.343, de 2006. Brasília, 22 dez. 2010. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490263>>. Acesso em: 8 de nov. de 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. *Proposta de Emenda Constitucional nº 197, de 12 de novembro de 2003*. Dá nova redação ao inciso VIII do art. 129 da Constituição Federal, que dispõe sobre as funções institucionais do Ministério Público. Brasília, 12 nov. 2003. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=142415>. Acesso em: 4 set. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório final da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 37-A, de 2011, do Sr. Lourival Mendes, que "acrescenta o § 10 ao Art. 144 da Constituição Federal para definir a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal" - PEC03711*. Brasília, 2012. Disponível em:  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1044684&filenome=PRR+1+PEC03711+%3D%3E+PEC+37/2011](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1044684&filenome=PRR+1+PEC03711+%3D%3E+PEC+37/2011). Acesso em: 04 set. 2019.

BRASIL, *Constituição Federal*. 1988. Disponível em:  
<[https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_144\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_144_.asp)>. Acesso em: 27 mar. 2020.

BRASIL. *Ministério da Economia, 2015*. Disponível em:  
<<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento/visao-geral/qual-a-diferenca-entre-pac1-e-pac2>>. Acesso em: 11 set. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA da República. *Decreto 5.017*. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

Brasília, 12 mar. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm)>. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA da República. *Decreto 5.687*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, 31 jan. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA da República. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, 21 maio 1993. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2012/3/pdf/00239413.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA da República. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, 15 fev. 1993. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2012/3/pdf/00239412.pdf>>. Acesso em 6 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus 97969/RS*. Paciente: Edson Riederer Ferreira e Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 01 ago. 2011. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22926244/habeas-corpus-hc-97969-rs-stf>>. Acesso em: 12 de out. 2019.

CARVALHO, Mauro Cesar. *Nova operação expõe herança negativa do caso Banestado*. Folha de São Paulo, São Paulo, 03 mai. de 2018. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/05/nova-operacao-expoe-heranca-negativa-do-caso-banestado.shtml>>. Acesso em: 04 jan. 2020.

CAVALCANTI JUNIOR, Ophir. *PEC 33 pretende abolir separação dos poderes*. Conjur, [Brasília], 29 de abril de 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-abr-29/ophir-cavalcante-pec-33-pretende-abolir-separacao-poderes>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil. *Nota sobre a retirada dos poderes investigativos do Ministério Público – PEC nº 37/2011*. [Brasília], 07 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.cnbb.org.br/nota-da-cnbb-sobre-a-retirada-dos-poderes-investigativos-do-ministerio-publico-pec-no-372011/>>. Acesso em: 12 out. 2013.

CNJ (Brasília). Conselho Nacional de Justiça. *Nota técnica do Conselho Nacional de Justiça sobre a proposta de emenda à Constituição 37, de 2011*. Brasília, 2013. Disponível em: <[https://www.migalhas.com.br/arquivo\\_artigo/art20130612-04.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20130612-04.pdf)>. Acesso em: 05 jan. 2020.

CNMP (Brasília). Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 13, de 02 de outubro de 2006*. Regulamenta o art. 8º da Lei Complementar 75/93 e o art. 26 da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal, e dá outras providências. Diário da Justiça, Seção 1, 9 out. 2006. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e>>

normas/norma/430/%26highlight=WyJyZXNvbHVcdTAwZTdcdTAwZTNvIiwxMywicmVz b2x1XHUwMGU3XHUwMGUzbyAxMyJd>. Acesso em: 6 nov. 2019.

CNMP (Brasília). Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 20*. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Brasília, 28 maio 2007. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0201.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2019.

COALIZÃO pela reforma política e democrática e eleições limpas. *Reforma Política Democrática, 2014*. Conheça o projeto. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.reformapoliticademocratica.org.br/conheca-o-projeto/>>. Acesso em: 11 set. 2019.

CONAMP. *Associação Nacional do Ministério Público, 2013*. Portal de notícias. [S.l.], 2013. Disponível em: <<https://www.conamp.org.br/pt/comunicacao/noticias/item/712-conamp-emite-nota-publica-sobre-a-rejeicao-da-pec-37.html>>. Acesso em: 08 set. 2019.

DA ROS, Luciano. Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 143-160, nov. 2008.

DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew M. Os Partidos Dentro e Fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008.

DA ROS, Luciano. Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação. *Revista Política Hoje*, v. 18, n. 1, 2009.

DA ROS, Luciano. *Mayors in the Dock: Judicial Responses to Local Corruption in Brazil*. Chicago: University of Illinois, 2014.

DICIONÁRIO JURÍDICO. *Ação Penal Pública [S.l.]*, 2010. Disponível em <<https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/982/Acao-Penal-Publica>> Acesso em: 27 mar. 2020.

DWORKIN, Ronald. *A Raposa e o Porco-espinho: justiça e valor*. São Paulo: WMF-Martins Fontes, 2014.

DWORKIN, Ronald. *Is democracy possible? Principles for a new political debate*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

FAGUNDES, Adriana; VERBICARO, Loiane Prado. O Presidencialismo de Coalizão e sua influência na Judicialização da Política Brasileira. *Revista Pensamento Jurídico*, São Paulo, v. 11, n. 2, jul./dez. 2017.

FARAH, Tatiana. Eliana Calmon reafirma que há “bandidos de toga”. *O Globo*, São Paulo, 14 de nov. de 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/eliana-calmon-reafirma-que-ha-bandidos-de-toga-3241990>>. Acesso em: 11 set. 2019.

FERREIRA, Valeska Dayanne Pinto; VERBICARO, Loiane Prado. Democracia pragmática vis à vis democracia substancial: um diálogo entre Richard Posner e Ronald Dworkin.. *Redes - R. Eletr. Dir. Soc.*, Canoas, v. 7, n. 1, abr. 2019.

FEREJOHN, John. Judicializing Politics, Politicizing Law. *Law and Contemporary Problems*, Durham, North Carolina, v. 65, n. 3, 2002.

FOLHA online, eleições 2002. *Congresso Nacional - Câmara dos Deputados*. [S.l.], 2002. Disponível em: <[https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/congresso\\_nacional-camara\\_dos\\_deputados.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/congresso_nacional-camara_dos_deputados.shtml)>. Acesso em: 06 set. 2019.

GHIRINGHELLI, Rodrigo; PILAU, Lucas e Silva Batista. Os impactos da operação lava-jato na política federal brasileira. In: KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR (org.). *Operação lava jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018.

GÓIS, Fábio. *Joaquim Barbosa: PEC 37 é “péssima” para a sociedade*. Congresso em Foco, 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/joaquim-barbosa-pec-37-e-pessima-para-a-sociedade/>>. Acesso em: 02 set. 2019.

GÖTZKE, Manfred. *Fórum Econômico de Davos chega ao fim: crise continua*. DW, [S.l.]: 01 de fev. de 2009. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/f%C3%B3rum-econ%C3%B4mico-de-davos-chega-ao-fim-crise-continua/a-3994172>>. Acesso em: 06 set. 2019.

GURGEL repudia tramitação da PEC 37. *Diário do Nordeste*. [S.l.], 15 de mar. 2013. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/politica/gurgel-repudia-tramitacao-da-pec-37-1.222857>>. Acesso em: 02 set. 2019.

HIRSCHL, Ran. The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide. (Trad. por Diego Werneck Arguelhes e Pedro Jimenez Cantisano). *Fordham Law Review*, v. 75, n. 2, 2006

HIRSCHL, Ran. *Opting Out of 'Global Constitutionalism*. *Law & Ethics of Human Rights*. 2018. p. 1-36.

HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007. 296 páginas. Resenha de: LOUREIRO, Maria Rita. As origens e consequências da judicialização da política. *RBCS* - v. 29, n. 84, p. 189-199.

HOFFMANN; NICOLITT. Investigação criminal pelo Ministério Público possui limites. *ConJur*, 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-jul-30/opiniaoinvestigacao-criminal-mp-possui-limites>>. Acesso em: 27 mar. de 2020.

HUMBERTO, Carlos. Sociedade foi fundamental para derrubar PEC 37, afirma Roberto Gurgel. *R7 Notícias*, [Brasília], 2013. Disponível em:

<<https://noticias.r7.com/brasil/sociedade-foi-fundamental-para-derrubar-pec-37-afirma-roberto-gurgel-26062013>>. Acesso em: 02 set. 2019.

ISTO é Maluf: outros escândalos em que o deputado estava envolvido. *O Globo*, São Paulo, 21 de dez. de 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/isto-maluf-outros-escandalos-em-que-deputado-estava-envolvido-22217307>>. Acesso em: 02 out. 2019.

INATOMI, Celly Cook; KOERNER, Andrei; SAKALOUSKA, Karen Elaine Barreira. A reforma gerencial do judiciário no Brasil: medidas, efeitos e impactos para os direitos dos cidadãos. *Acta Sociológica*, n. 72, p. 13-41, Enero-abril 2017.

JABOR, Arnaldo. Amigos, eu errei. É muito mais do que 20 centavos. *Globoplay - Rádio CBN*, [S.l.], 17 de jun. 2013. Disponível em: <<http://cbn.globoradio.globo.com/comentaristas/arnaldo-jabor/2013/06/17/AMIGOS-EU-ERREI-E-MUITO-MAIS-DO-QUE-20-CENTAVOS.htm>>. Acesso em: 02 set. 2019.

JABOR, Arnaldo. Arnaldo Jabor fala sobre a onda de protestos contra aumento na tarifa de ônibus. *Globoplay, Jornal da Globo*, [S.l.], 12 jun. 2013. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/2631566/>>. Acesso em: 06 set. 2019.

JANOT, Rodrigo. [Entrevista concedida a] VASCONCELOS, Frederico. Dilma indica o novo PGR: ele é Rodrigo Janot. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 ago. 2013. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/brasil/dilma-indica-o-novo-pgr-ele-e-rodrigo-janot>>. Acesso em: 03 nov. 2019.

KERCHE, Fábio. *O ministério público brasileiro e seus mecanismos de accountability*. Caxambu: ANPOCS, 1999.

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.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. *Revista USP*, São Paulo, n. 101, p. 113-120, mar./abr./maio 2014.

KERCHE, Fábio. Independência, poder judiciário e ministério público. *Caderno CRH*, Salvador, v. 31, n. 84, p. 567-580, set./dez. 2018.

KERCHE, Fábio. Ministério público, lava jato e mãos limpas: uma abordagem institucional.: *Lua Nova*, São Paulo, n. 105, p. 255-286, 2018.

KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, João. Introdução. In: KERCHE, Fábio ; FERES JÚNIOR (org.). *Operação lava jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. O Ministério Público na operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui?. In: KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR (org.). *Operação lava jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018.

KERCHE, Fábio. *Conselho Nacional do Ministério Público e Accountability*. Caxambu: ANPOCS, 2018.

KLEBER, Leandro. Roberto Gurgel diz que Ministério Público não aceita a PEC 37. *Estado de Minas*, [S.l.], 29 maio 2013. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2013/05/29/interna\\_politica,396144/roberto-gurgel-diz-que-ministerio-publico-nao-aceita-a-pec-37.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2013/05/29/interna_politica,396144/roberto-gurgel-diz-que-ministerio-publico-nao-aceita-a-pec-37.shtml)>. Acesso em: 02 set. 2019.

KOERNER, Andrei. A História do Direito como recurso e objetivo de pesquisa. *Diálogos Maringá Online*, v. 16, n. 2, p. 627-662, mai/ago. 2012.

KOERNER, Andrei. *A Análise política do Pensamento Jurídico e a pesquisa sobre os tribunais*. Florianópolis: Simpósio Nacional de História, 27 a 31 jul. 2015.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos Da Judicialização Da Política: Duas Análises. *Lua Nova*, n. 57, 2002.

MACIEL, Débora Alves. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: O caso da Campanha da Lei Maria da Penha. *RBCS*, v. 26, n. 77, out. 2011.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985). *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 97-117, set/dez. 2014.

MACHADO, Leonardo Marcondes. Sobre a PEC 37/11. *JusBrasil*, 2013. Disponível em: <https://leonardomachado2.jusbrasil.com.br/artigos/121940786/artigo-sobre-a-pec-37-11>. Acesso em: 03 nov. 2019.

MARTINS, Ives Gandra. A inútil derrubada da PEC 37. *Estadão*, São Paulo, 03 jul. 2013. Disponível em: <<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-inutil-derrubada-da-pec-37-imp-,1049610>>. Acesso em: 02 set. 2019.

MCCE, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. *Lei 9840/99 (“Lei Contra a Compra de Votos”)*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/leis/lei-984099-lei-contra-a-compra-de-votos/>>. Acesso em: 06 set. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA BAHIA (Bahia), Procurador Geral do MP da Bahia. *Resolução nº 31/2004*. Regulamenta o art. 73, incisos I e II, da Lei Complementar nº 11, de 18 de janeiro de 1996, disciplinando, no âmbito do Minicípio e tramitação do Procedimento Investigatório Criminal, e dá outras providências. [S. l.], 18 jan. 1996. Disponível em: <[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/resolucao\\_31\\_2004\\_0.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/resolucao_31_2004_0.pdf)>. Acesso em: 06 nov. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO (SP). MPSP, [S.l.], 2013, Portal de notícias. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao\\_noticias/2013/abril\\_2013/DAF78BCE85256721E040A8C0DE016962](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/2013/abril_2013/DAF78BCE85256721E040A8C0DE016962)>. Acesso em: 06 set. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO (SP). Change.org, [S.l.], 2013. *Impunidade, não! MP com poder de investigação! #NãoPEC37*. Disponível em: <<https://www.change.org/p/impunidade-n%C3%A3o-mp-com-poder-de-investiga%C3%A7%C3%A3o-n%C3%A3o-pec37>>. Acesso em dez. 2019.

OLIVEIRA, 2020. Infração Penal: noções introdutórias. *JusBrasil*, 2018. Disponível em <<https://alexsandrosgoliveira.jusbrasil.com.br/artigos/825343110/infracao-penal?ref=feed>> Acesso em: 27 mar. de 2020.

PACTO Republicano: parceria entre os Três Poderes a serviço da democracia. Portal STF internacional. [Brasília, s.d.]. Disponível em <[http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfDestaque\\_pt\\_br&idConteudo=173547](http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfDestaque_pt_br&idConteudo=173547)>. Acesso em: 06 nov. 2019.

PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e será democrático. *Novos estudos*, São Paulo, n. 9, p. 36-46, jul. 1984.

REDE BRASIL ATUAL. *Dilma escolhe seus 37 ministros*. [S.l.], 2010. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2010/12/dilma-escolhe-seus-37-ministros/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

RICHARD, Ivan. Sem acordo, comissão da PEC 37 apresentará parecer em duas semanas. *Agência Brasil*, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/06/sem-acordo-comissao-da-pec-37-apresentara-parecer-em-duas-semanas>>. Acesso em: 07 out. 2019.

SADEK, Maria Tereza. *Estudos sobre o sistema de justiça*. Caxambu: ANPOCS, 2001. Disponível em: <[https://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2015/08/SADEK\\_EstudossobreoSistemadeJusti--a.pdf](https://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2015/08/SADEK_EstudossobreoSistemadeJusti--a.pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2020.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, n. 18, 2004.

SADEK, Maria Tereza. A organização do Poder Judiciário no Brasil. In: *Uma introdução ao estudo da justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SADEK, Maria Tereza. Controle Externo Do Poder Judiciário. In: SADEK, MT. (org). *Reforma do judiciário* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p.164.

SADEK, Maria Tereza. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP*, São Paulo, n. 101, mar./abr./maio 2014, p. 55-66.

SIMÕES, Sandro Alex de Souza. Prefácio. In: VERBICARO, Loiane Prado. *Judicialização da Política, Ativismo e Discricionariedade Judicial*. Lumen Juris, 2019. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/324744346\\_JUDICIALIZACAO\\_DA\\_POLITICA\\_ATIVISMO\\_E\\_DISCRICIONARIEDADE\\_JUDICIAL](https://www.researchgate.net/publication/324744346_JUDICIALIZACAO_DA_POLITICA_ATIVISMO_E_DISCRICIONARIEDADE_JUDICIAL)>. Acesso em: 10 nov. 2019.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, socialism and democracy*. London; New York: Taylor & Francis e-Library, 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário 593.727 MG*, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>>. Acesso em: 27 mar. de 2020.

TATE, N.; VALLINDER, T. *The Global Expansion of Judicial Power*. Nova York: New York University, 1995. Disponível em <<https://books.google.com.br/books?id=UmkTCgAAQBAJ&printsec=copyright&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

TEIXEIRA (2016). *A função investigativa pelo Ministério Público*. [S.l. s.d]. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2016/03/A-investigacao-criminal-pelo-MP.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

URIBE, Gustavo. 92 presos por corrupção. *O Globo*, [S.l.], 10 abr. 2013. Disponível em <<https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=201020130410>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

VELASCO, Flávia. Líder, PT perde 18% dos votos para deputado federal: PSDB ultrapassa PMDB. *GI - O Globo*, [S.l.], 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/lider-pt-perde-18-dos-votos-para-deputado-federal-psdb-ultrapassa-pmdb.html>>. Acesso em: 06 out. 2019.

VIANNA, Werneck. Caminhos e Descaminhos da Revolução Passiva à Brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 1996.

VIANNA, Werneck (et al.). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Werneck (et al.). Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: UFMG; IUPERJ-FAPERJ, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck, (et. al). Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, São Paulo, v. 19, n. 2, 2007.

VIANNA, Luiz Werneck. [Entrevista concedida a] Gisele Araújo, Christian Lynch, Joëlle Rouchou e Antonio Herculano". *Escritos IV*, [S.l.], ano 4, n. 4, 2010

VIANNA, Luiz Werneck. Não há limites para a patológica judicialização da política. *Estado de S. Paulo*, 03 de jan. de 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jan-03/luiz-werneck-vianna-nao-limites-judicializacao-politica>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

VIANNA, Luiz Werneck. Diálogos Gramscianos sobre o Brasil: Tenentes de toga comandam a balbúrdia política. *Estadão*, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tenentes-de-toga-comandam-essa-balburdia-juridica-afirma-cientista-politico,10000095549>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

VIANNA, Luiz Werneck. *A combinação explosiva do Judiciário e a mídia, a energia explosiva da sociedade e o grande déficit de pensamento*. [S.l.]: [Entrevista concedida a] Patrícia Fachin, 2017. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/565617-a-combinacao-explosiva-do-judiciario-e-a-midia-a-poderosa-energia-da-sociedade-e-o-grande-deficit-de-pensamento-entrevista-especial-com-luiz-werneck-vianna>>. Acesso em: 02 fev. 2018.