

O MINISTÉRIO PÚBLICO ENTRE O DIREITO E A POLÍTICA: INSTRUMENTOS DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO

THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE BETWEEN LAW AND POLITICS: TOOLS FOR ANALYSIS AND EVALUATION

ALBERTO FLORES CAMARGO¹

RESUMO: Este texto tem como objetivo apresentar alguns conceitos básicos e fundamentais relacionados ao Ministério Público e seu papel no quadro institucional. O intuito é refletir sobre a identidade do Ministério Público enquanto instituição, bem como, apresentar suas características seminais. Em um primeiro momento, serão apresentados conceitos básicos fundamentais como interesse público, legitimidade extraordinária e direitos difusos e coletivos para que sejam debatidas duas perspectivas sobre a trajetória e competência do Ministério Público. Em um segundo momento, serão apresentadas categorias de análise para pensar a atuação do Ministério Público enquanto instituição, entre elas, as tipologias de riscos, o constitucionalismo de otimização, noções como desconfiança e precaução, a relação entre capacidades institucionais e efeitos dinâmicos.

1

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público; interesse público; direitos difusos e coletivos.

ABSTRACT: The purpose of this text is to present some basic and fundamental concepts related to the Public Prosecutor's Office and its role within the institutional system. The purpose of this study is to provide a comprehensive analysis of the Public Prosecutor's Office as an institution, with a focus on identifying its fundamental characteristics. The ensuing discourse is founded upon meticulous bibliographical research, and the written exposition is structured in two sections. Firstly, the fundamental concepts of public interest, extraordinary legitimacy, diffuse and collective rights will be presented for discussion, in order to facilitate debate on the trajectory and competence of the Public Prosecutor's Office from two viewpoints. Secondly, categories of analysis will be presented for consideration. These categories are intended to facilitate an institutional understanding of the Public Prosecutor's Office. They include risk typologies, the

¹ Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Filosofia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Teorias Jurídicas Contemporâneas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e graduado em Direito pela mesma universidade. Atua como promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.



constitutionalism of optimisation, and notions such as distrust and precaution. The final section of the analysis examines the relationship between institutional capacities and dynamic effects.

KEYWORDS: Public Prosecutor's Office; public interest; diffuse and collective rights.

INTERESSE PÚBLICO

O primeiro ponto a ser esclarecido no que concerne ao interesse público aponta para uma diferenciação entre o que seria o interesse público e o interesse do Estado. O interesse público primário, tido como o legítimo interesse público, consiste nos interesses dos indivíduos enquanto participantes da sociedade, em outras palavras, o interesse individual expressado nas instâncias públicas. O interesse público, sob esse ponto de vista, se afasta de uma concepção que o confunde com aqueles exclusivamente movidos por pautas de interesses coletivos (grupos, organizações) da sociedade civil. Ele escapa de uma ótica eminentemente liberal que percebe a sociedade como um todo feito por vontades individuais que naturalmente se harmonizam. Na realidade, o interesse público não necessariamente está ligado a satisfação ou solução de questões pautadas por coletivos, mas em algo além, algo que percebe o corpo social como individualidade complexa.

Pensando a partir da crítica a interpretação liberal no direito e com base na Constituição Federal, se faz necessária uma perspectiva especial do que se entende por interesse público como sendo algo mais profundo do que uma resposta a coletivos ou soma das vontades individuais em formato de eficiência ou utilidade.

Isso porque a lógica de mercado em uma sociedade capitalista possui um objetivo bastante claro, específico e inafastável: o lucro. Não coaduna com um projeto democrático, fundado de forma capitular na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, e com vistas a construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos o atrelamento do interesse público ao lucro. (GABARDO; REZENDE, 2017, p. 302)

A possibilidade de o Estado agir contrariamente ao interesse público primário não pode ser descartada, o que justifica que uma intervenção do Ministério Público possa ser feita com intuito de garantir a defesa do interesse público contra o próprio ente governamental. O Ministério Público pela sua trajetória política institucional acabou se tornando uma das poucas instituições que pode contradizer o mainstream político que comanda o Estado temporariamente, o que permite uma representação genuína do interesse público. É a defesa do interesse público, nas suas diversas manifestações, uma das metas norteadoras do Ministério Público, que pode intervir em esferas e órgãos públicos diversos na busca pela integridade do sistema jurídico. O interesse público assim considerado:

ora está ligado a *pessoas determinadas* (v.g., o zelo pelos interesses dos índios – CR, art. 232; de incapazes – CPC, art. 82, I; do alimentando – Lei 5.478/68, art. 9º; do acidentado do trabalho – CPC, art. 82, III; da fundação – CC, art. 26; da massa falida – Lei de Quebras, art. 210; de pessoas portadoras de deficiência – Lei n. 7.853/89; de investidores no mercado de valores mobiliários – Lei n. 7.913/89), ora ligado a *grupos de pessoas determinadas ou determináveis* (v.g., a defesa do consumidor, do investidor em matéria atinente a interesses coletivos – CR, art. 129, I, e CPP, arts. 24 e 257; nas questões de estado – CPC, art. 82, II; no mandado de segurança – Lei n. 1.533/51, art. 10; na ação popular – Lei n. 4.717/65, art. 6º parágrafo 4º; na ação em defesa do meio ambiente e outros interesses difusos – CR, art. 129, III; Lei n. 7.347/85). (MAZZILLI, 1991, p. 105)

LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA

Outra ideia central para a configuração institucional do parquet é a legitimação extraordinária. A atuação do Ministério Público é fortemente estabelecida, em termos legais, sobre a mecânica processual da legitimidade extraordinária para intervenções que dizem respeito ao interesse público, especialmente após a edição da Lei de Ação Civil Pública (art. 5º da Lei nº 7.347, 24 de julho de 85). A referida lei foi atualizada nos últimos vinte anos, de forma que o entendimento do que seria um dano foi ampliado, incluindo itens como danos à paisagem urbana e meio ambiente, danos ao consumidor, danos turísticos, além de quaisquer outros que ferem interesses coletivos (religiões, diversidade étnica e racial etc.). Além do Ministério Público, atualmente no artigo 5º, instituições como a Defensoria Pública, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, Autarquias, Empresas Públicas, Fundação ou Sociedade de Economia Mista também são legítimas para propor ações principais e cautelares.

A legitimação extraordinária seria uma substituição processual dos lesados (MAZZILLI, 1991, p.207), de forma que não há um titular do direito material defendido. O Ministério Público exerce uma legitimação extraordinária ao defender direitos e garantir que lesados acessem o sistema de justiça. A Lei nº 7.347/85, apesar de fortemente incentivar organizações da sociedade civil a promoverem ações civis públicas, não foi suficiente para retirar do Ministério Público a titularidade da maioria das ações desse tipo.

Por outro lado, esse aspecto é interpretado como um sintoma relacionado a interesses políticos que permeiam o sistema de justiça. Segundo Arantes (1999), da predominância do Ministério Público nesse campo emergiu um debate crítico acerca do próprio sistema de justiça, visto que por vezes juízes discordam da centralidade assumida pelo Ministério Público:

Mais do que isso, o Judiciário tem oposto resistência à construção dessa legitimidade extraordinária até mesmo quando o autor é o Ministério Público. Argumentam os juízes que, em muitos casos, os próprios titulares de direitos lesados é que deveriam ingressar em juízo, e, sendo esses direitos disponíveis, não

cabe ao MP ou qualquer outro agente avocar para si a tarefa de defendê-los. Várias ações coletivas são hoje indeferidas preliminarmente por ilegitimidade dos autores. (ARANTES, 1999, p. 89)

O MINISTERIO PÚBLICO COMO CASE DE SUCESSO INSTITUCIONAL.

O Ministério Público é considerado um êxito em termos institucionais, pois surgiu como um apêndice do Poder Executivo e conquistou uma autonomia inaudita nos últimos cinquenta anos:

A história da reconstrução institucional do Ministério Público deve ser vista como a história da ampliação das hipóteses de atuação no processo civil, mediante o surgimento de direitos novos e indisponíveis, normalmente associados a titulares juridicamente incapazes. (...) Hoje são direitos difusos e coletivos, como meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, direitos do consumidor, patrimônio público e probidade administrativa, além dos serviços públicos relativos a direitos fundamentais como saúde, educação, transporte, segurança, trabalho e lazer. No começo eram menores de idade, surdos-mudos, loucos de todo o gênero, ausentes, pródigos e silvícolas. Hoje é a sociedade civil hipossuficiente, isto é, incapaz de defender seus próprios direitos. (ARANTES, 2002, p. 30)

Dessa forma, o Ministério Público ganha peso político, o que pode ser visto na análise qualitativa feita por Rogério Arantes. Procuradores e promotores em suas manifestações nas entrevistas coletadas pelo autor, se consideram agentes fundamentais da Nova República brasileira. A ideia central é de que a transformação ocorrida na instituição foi um processo planejado por gerações de seus promotores e procuradores: o MP abandona a defesa dos interesses da fazenda e se engaja em outras relações sociais diretamente ligadas aos interesses da sociedade e de sua participação política. Houve ainda uma atuação externa ao MP que foi essencial para essa transformação institucional: alterações legislativas e constitucionais (ARANTES, 2002). A criação da identidade institucional do MP foi promovida por meio da relação traçada entre sociedade civil e Estado que é mediada pela instituição, o que lhe valeu o epíteto de quarto poder da República.

Alguns momentos são essenciais para a que o MP tenha atingido sua configuração atual: 1. Em 1973 ocorreu a criação do Código de Processo Civil que insere o conceito de Interesse Público e de sua defesa no direito brasileiro; 2. Em 1980, em contexto político que antecede o fim da ditadura militar, foi iniciada uma renovação do projeto político institucional do MP como uma preparação para a democracia depois de lidar com um Estado de ação antidemocrática; em suma, “em 1985 (...) [o Ministério Público] teve nova oportunidade de se reorganizar constitucionalmente, [e esta instituição] já se encontrava em posição de vantagem, em condições de pleitear o papel de defensor da cidadania” (ARANTES, 2002, p.24). Em um momento marcado por uma postura anti-Estado e pró-sociedade civil em anteposição aos vinte e um anos de ditadura militar, o Ministério Público se

consolida junto a redemocratização do país, se tornando um signo de mudança social.

Segundo Arantes (2002) é necessário rebater a ideia de que a Carta de 1988 foi a precursora de uma nova configuração institucional ao MP. O Código de Processo Civil e a Carta de Curitiba já haviam antecipado essas possibilidades de reconstrução. Evidentemente, a promulgação da Constituição Federal foi o resultado de uma última conquista do Ministério Público, trazendo consigo o poder coercitivo e a legitimidade necessária para que ele pudesse atuar em prol da cidadania. Transformar:

(...) o Ministério Público – em *defensor do povo* teve o efeito sistêmico de canalizar as demandas contra a administração e outras relativas a direitos coletivos para o Judiciário (...). O modelo de 1988 parece ter apostado na ideia de que a fiscalização do poder público e a realização de direitos metaindividuais teriam mais chances de se efetivar caso fossem deslocadas do sistema político *stricto sensu* para o sistema de justiça, em função do grau elevado de institucionalização do Ministério Público e do Judiciário no Brasil, da aparente neutralidade política dos mesmos e, principalmente, de fazer cumprir suas requisições e sentenças. (...) Se bem-sucedido ou não esse modelo, o fato é que Ministério Público e Judiciário lograram revalorizar seus papéis institucionais perante a sociedade brasileira, sob vigência da nova Constituição. (ARANTES, 2002, p. 88)

Depois desse longo percurso, se consolidou institucionalmente um Ministério Público que pode agir inclusive contra o Estado para defender a sociedade brasileira.

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A AMPLA JUDICIALIZAÇÃO DA VIDA POLÍTICA

A partir da análise de Luís Werneck Vianna (1999), é possível explicitar a relação entre a judicialização da política e a democracia brasileira. A investigação de Vianna (1999) consistiu em um levantamento das ADINS ajuizadas no intervalo de dez anos, entre 1988 e 1998. O inventário do autor obteve requerentes, requeridos, ano da distribuição, objeto legal de cada ação, interpretação constitucional das ADINS e julgamento dos pedidos de liminar juntamente com mérito da ação. Entre uma de suas conclusões aponta que “o Tribunal começa a migrar, silenciosamente de uma posição de coadjuvante na produção legislativa do poder soberano (...) para uma de ativo guardião da Carta Constitucional e dos direitos fundamentais da pessoa humana” (VIANNA et al, 1999, p.53).

O Ministério Público no processo de judicialização foi um dos atores responsáveis pela expansão do “mundo da vida”, expressão de Jurgen Habermas, por parte do direito. Após a Constituinte e o contexto autoritário da ditadura, a judicialização é lida enquanto resultado “(...) da progressiva apropriação das

inovações da Carta de 88 por parte da sociedade e de agentes institucionais, inclusive promotores e procuradores, dois importantes personagens dessa nova arena da política brasileira” (VIANNA *et al*, 1999, p. 53). O contexto socioeconômico desfavorável contribuía para um descrédito do universo político – a década de 1990 registrou altos índices de inflação herdados da década anterior, os planos econômicos buscavam regredir o problema econômico, logo, houve um hiato na proteção e garantia dos direitos de minorias por parte dos órgãos públicos.

Sendo assim, a posição menos efetiva de um Estado provedor de direitos entra em voga. A chamada política neoliberal ocasionou um preterimento da coisa propriamente pública e inseriu os ideais de uma “eficácia privada” – “O ativismo legislativo passou a ter como fim uma nova ordenação da sociedade e do mercado, uma verdadeira ruptura com a tradição constitucional do país” (VIANNA *et al*, 1999, p.49). Por ativismo legislativo, pode-se entender uma atitude intencional por parte de grupos e atores políticos que, no caso, expressava um alinhamento com a contenção do Estado nas intervenções econômica.

Nesse momento, esperava-se que as ADINS fossem movidas para limitar uma maioria legislativa compactuada com a contenção orçamentária, no entanto, o Executivo e o Legislativo estavam alinhados às prioridades pautadas pela economia:

Tratou-se, em suma, de investigar as condições em que um personagem central à democracia representativa – os partidos políticos – procura, fora do seu território de origem – o espaço aberto da sociedade civil -, a defesa dos seus representados, com mais um recurso para enfrentar o ativismo legislativo do Executivo. Além disso, em uma outra direção, teve-se em vista esclarecer o papel desempenhado pelas ADINS na democratização da Federação e da Administração Pública. (VIANNA *et al*, 1999, p. 54)

Além disso, o número crescente de ADINS com autoria de governadores, partidos políticos e associações de classe indicavam a conclusão de que acionar o judiciário com as ADINS seria uma configuração política alternativa. Por outro lado, retomando a judicialização das relações sociais descrita por Vianna (1999), vale lembrar que a judicialização não consiste em um fenômeno restrito a novos arranjos ou estratégias de interesses políticos, mas sim, está conectada a uma “invasão do direito no mundo contemporâneo” nos termos de Vianna (1999, p.149). Uma judicialização das relações sociais estaria conectada a diversos aspectos da sociedade, sendo influenciada por um olhar sociológico em que se investiga os atores sociais e políticos:

Ela [a judicialização] também vem alcançando a regulação da sociabilidade e das práticas sociais, inclusive daquelas tidas, tradicionalmente, como de natureza estritamente privada e, portanto,

impermeáveis à intervenção do Estado, como são os casos, entre outros, das relações de gênero no ambiente familiar e do tratamento dispensado às crianças por seus pais ou responsáveis. Ao lado dessa crescente regulação da vida privada, também no que concerne à novíssimas dimensões da experiência social, cujos exemplos poderiam ser a dramática ampliação do consumo juvenil de drogas ou, de uma perspectiva mais positiva, a universalização de uma consciência ecológica, o direito vem expandindo a sua capacidade normativa, armando institucionalmente o Judiciário de meios e modos para o exercício de uma intervenção nesse plano. (VIANNA *et al*, 1999, p. 149)

A judicialização das relações sociais reflete o processo o qual as democracias contemporâneas têm atravessado, deve ser analisada com olhar para as transformações globais dos regimes democráticos, na medida em que os sistemas de justiça apreendem novos direitos a serem reconhecidos. Por fim, vale o resgate de pesquisa anteriormente feita sobre o Ministério Público para pensar o quão é indispensável o peso da ditadura militar sobre as dinâmicas interacionais da sociedade brasileira,

(...) sociedade civil organizada foi praticamente toda desmantelada ao longo da segunda metade dos anos 60 e por toda a década de 70, à exceção de entidades como Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Associação Brasileira de Imprensa (ABI). Tal impacto não é apenas perceptível do ponto de vista jurídico, com as cassações, todas as suspensões de garantias constitucionais da Carta de 1946, os Atos Institucionais e também a da Carta de 1967, mas a repressão e o autoritarismo da ditadura produziram ainda efeitos sociológicos deletérios numa sociedade tão desigual e fechada do ponto de vista da inclusão e do reconhecimento de direitos pelos quais lutam setores subalternizados. É nesse sentido que o sistema de justiça – e nele inclui-se, mas não exclusivamente, a atuação do Ministério Público – pode demonstrar o caráter didático que teria o seu acionamento por parte de grupos de trabalhadores na sociedade civil (CAMARGO, 2021, p. 118).

O judiciário insere novos direitos a serem assegurados e novos ramos especializados de justiça são criados a partir do avanço de pautas da sociedade civil. Há, sobretudo, uma agenda política de equidade social que reverbera em conquistas de direitos por aqueles que foram historicamente marginalizados. Pode-se dizer, que a judicialização possui duas características indispensáveis – primeiramente ela estimula o engajamento de grupos sociais que não possuem força política representativa; além disso, ela promove uma agenda política de

equidade social que reverbera em conquistas para aqueles que tiveram historicamente seus direitos negados.

Se por um lado Arantes parece mais cauteloso, mas sugere uma crítica ao caminho *sui generis* do Ministério Público, Vianna coaduna simpaticamente com o percurso da instituição. Ambos revelam que a transformação institucional do MP como uma entidade defensora dos interesses difusos e coletivos da sociedade foi impulsionada pelo contexto macropolítico entre as décadas de 70 e 80. Por meio de uma transição a passos lentos, porém, segura, a sociedade civil estava fortemente organizada na primeira metade da década de 80 e receptiva a uma instituição de agência no sistema de justiça. Assim, com um MP disponível para tratar de assuntos sensíveis à garantia de direitos, o ambiente favorável que culmina com a Constituinte de 1987 foi o resultado de quase vinte anos de um contexto em andamento.

O Ministério Público, assim, deve ser encarado enquanto ator político, em especial devido ao escopo das prerrogativas da instituição sendo seus agentes dotados de interesses próprios e com uma forte inclinação para a interferência na cena pública. Daí a concepção de voluntarismo político que reafirma uma certa visão de sociedade e de Estado que, desde o início, incentivara esse grupo a buscar, conscientemente, um novo papel no regime político brasileiro. O voluntarismo político que caracteriza a performance dos procuradores e promotores do Ministério Público é, de um lado, resultado do processo histórico e institucional por que passou a instituição e, por outro, foi fortalecido e consagrado como uma espécie de visão corporativa do Ministério Público. (CAMARGO, 2021, p 120).

Para Arantes, o fato de os membros da instituição reiterarem que ela atua diretamente nos direitos difusos e coletivos é definido como voluntarismo político e resulta na conversão dos membros do MP em agentes políticos da lei. O autor aponta que este discurso se tornou predominante, como uma ideologia, fenômeno ilustrado em sua pesquisa por meio de perguntas sobre a sociedade civil, política e sistema de justiça. Entre as conclusões de Arantes está um descompasso entre aqueles que tutelavam direitos sociais e suas avaliações acerca da sociedade civil, o que ressoa nas bases do voluntarismo político apontado por ele. Com olhar crítico ao MP, Arantes afirma que a instituição está calcada em uma perspectiva que subestima a mobilização da sociedade civil por interesses próprios, completa:

“84% dos entrevistados concordaram total ou parcialmente com a afirmação de que ‘a sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos. (...) ‘86% dos entrevistados consideraram que a instituição ‘deve ser canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à Justiça, transformando o Judiciário em um lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos’” (ARANTES, 2002, pp. 128-129)

O argumento sobre a artificialidade das instituições políticas brasileiras não é novo, tendo um acervo de obras e intelectuais inspirados na ditadura como exemplo. Mesmo com a inspiração autoritária, um dos expoentes dessa produção, Oliveira Vianna já defendia uma sociedade incapaz de se organizar autonomamente. Antes do moderno MP, ele já defendia o papel do sistema de justiça como a única força para as deficiências do próprio sistema político. O argumento da hipossuficiência defendido pelos membros do MP ilustra uma descrença nos mecanismos da democracia representativa. Em suma, um dos pontos cruciais do argumento de Arantes é que havia um desenho institucional na Nova República em que coube perfeitamente o Ministério Público que partia do pressuposto de uma limitação congênita no sistema político brasileiro. Por outro lado, Luiz Werneck Vianna parte da premissa que o sistema político é falho, a presença do direito nas instituições implica em um avanço nas conquistas igualitárias, apesar do complexo judicial não representar uma substituição das associações e partidos políticos.

Luiz Werneck Vianna retomará a análise de Oliveira Vianna de forma mais esclarecedora quanto as afirmações sobre a artificialidade. Com influência de Alexis Tocqueville, Oliveira Vianna defendia que não bastava haver instituições democráticas formais se essas não resultaram de associações ou fontes de descentralização de poder. É dado como exemplo o panorama do Estado Novo, compreendido como uma ação autoritária de correção dos atores sociais, organizações e dispositivos de representação, ao mesmo tempo em que havia uma articulação com sindicatos.

A implementação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais nos anos 90, representa um contato e interesse social maior por parte do Poder Judiciário – “(...) Tomando conhecimento dos dramas vividos pelos segmentos mais pobres da população, dos seus clamores e expectativas em relação à justiça” (VIANNA et al, 1999 p.155). Com os novos juizados, houve a possibilidade dos magistrados atuarem como mediadores presentes e da sociedade civil engendrar sua capacidade como agente social. Vianna observa com otimismo a criação dos juizados especiais, enquanto Arantes é cauteloso em observar a criação de uma instituição que é agente político e defensora do povo. É importante lembrar que as pesquisas referidas, apesar de sua inegável utilidade, datam de alguns anos e o Ministério Público teve modificações significativas que suscitam novas hipóteses.

A IDEIA DE UMA INSTÂNCIA DE INTEGRIDADE

Bruce Ackerman atualiza a investigação sobre o sistema de justiça e Poder Judiciário, a começar pelas influências de outros contextos sociopolíticos. Desde a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos ocupavam um lugar de supremacia nos modelos de suas instituições políticas e jurídicas, de forma que inspiraram fórmulas jurídicas a partir de sua constituição política. O federalismo, a separação de poderes, o controle judicial de constitucionalidade, são elementos que

inspiraram a reconstrução de regimes políticos no pós-guerra (como Japão, Itália e Alemanha).

Ackerman destaca que a partir de 1989 houve maior destaque dos juristas norte americanos nas formações de assembleias constituintes de vários países. Assim, a divisão de poderes é complexificada, a relação entre Executivo e Legislativo já não supre os problemas das democracias contemporâneas. Sob esse ponto de vista, Ackerman defende que o modelo de democracia que melhor responde aos dilemas seria um parlamentarismo limitado. O parlamentarismo limitado apresenta eficácia por não conceder a nenhuma instituição o monopólio sobre o poder legislativo, além disso, apresentaria uma nova forma de separação de poderes. O chamado modelo de Westminster não concebe uma concorrência entre os poderes mesmo que sejam separados, basicamente, a inspiração vem de modelos constitucionais surgidos nos países que compunham o Império ou que foram colônias britânicas, completa:

Embora o sistema estadunidense tenha sido bastante bem-sucedido na promoção de um poder judiciário independente e técnico, o mesmo não pode ser dito acerca do seu impacto na burocracia. A atual competição entre câmara, senado e presidência pelo controle do aparato administrativo tem criado um estilo excessivamente politizado de governo burocrático, transformando Poder Executivo em um inimigo do Estado de Direito. (ACKERMAN, 2009, p. 9)

10

A separação de poderes não é suficiente para o bom funcionamento da administração pública, para Ackerman a divisão formal dos poderes implica em crises de governabilidade. O autor se mostra afinado com um liberalismo político que se preocupa com a justiça social e com um objetivo maior: refletir uma separação dos poderes juntamente com a inconveniência da judicialização e as disputas da prática diária que ignoram o que está constitucionalmente escrito. Nesse sentido, a trajetória do MP contempla interações entre poderes, certamente com intuito de aperfeiçoar os serviços da administração pública, ou melhor, de ampliar e garantir os efeitos do regime do democrático.

ESTABELECCENDO UM *TRADE-OFF*.

Apresentadas as potencialidades do Ministério Público enquanto uma entidade intervencionista, não se pode descurar que há um esgarçamento sobre a separação de poderes quando administradores e legisladores têm seu esforço obstado pelo *parquet*. Existe um trade-off essencial que impõe que quanto maior o poder conferido ao Ministério Público em sua missão de assegurar direitos, maior a possibilidade de interdição ao exercício do poder político de origem eleitoral que é a raiz de um sistema democrático. Em outras palavras, a preservação democrática e proteção aos direitos e garantias fundamentais do cidadão (que tende a ser

subestimado pelo poder público) é a força motriz da representação da maioria contra uma minoria. Uma das explicações para o fortalecimento institucional do Ministério Público, é que mesmo com a desconfiança sobre o corpo político eleitoral, no caso brasileiro não há signos de ameaça à democracia por grupos minoritários:

A desconfiança é uma proteção contra danos, reais ou imaginados, que assustam pela alta probabilidade de sua ocorrência, ou pela intensidade dos efeitos que podem produzir, ou, ainda mais comumente, por uma combinação em variadas proporções das duas circunstâncias descritas. Afinal, a certeza tem, em qualquer ramo da vida, inegável aspecto tranquilizador e, no ambiente do direito, não haveria razão para que assim não sucedesse. Todavia, a experiência humana insiste em demonstrar o quanto as certezas são difíceis de obter e seu caráter efêmero, especialmente nas ciências sociais. É justamente como sucedâneo da certeza, ou melhor de sua falta, que surge a desconfiança como solução mais permanente (CAMARGO, 2021, p. 132).

Por esse ângulo, se é a desconfiança contra gestores e legisladores que potencializa um Ministério Público que assegure os sistemas de legalidade do poder público, se pode dizer que também é a desconfiança que fomenta a construção de mecanismos, critérios, limitações e otimização do ativismo que se equilibram a defesa da legalidade do poder público e político.

PRECAUÇÃO E OTIMIZAÇÃO: TIPOLOGIA DOS RISCOS

A inspiração para resolver essa aporia aparente vem da obra *Constitution of Risk* (2014), a qual tem duas premissas básicas: 1. Uma Constituição entendida como um meio de gestão de riscos políticos; 2. A perspectiva de que existem dois modos de lidar com os riscos políticos ao desenhar ou interpretar uma Constituição, no caso, o constitucionalismo de precaução e o constitucionalismo de otimização; portanto, espera-se diminuir a ocorrência de riscos ou se ocorrerem ter estratégias para lidar com eles.

Os riscos podem ser tipificados de duas maneiras: os riscos de primeira ordem são relacionados a gestão de políticas governamentais como meio ambiente, mercado, economia em geral, sendo os riscos que permeiam a ação do Estado; os riscos de segunda ordem que são os riscos políticos impostos pelas instituições que são encarregados dos riscos de primeira ordem (VERMEULE, 2014).

Uma das características dos riscos de primeira ordem é que são exógenos e formados por realidades e dados concretos. Além disso, demandam urgência tendo impacto na gestão de subsistência das pessoas, por isso são manejados pela teoria da decisão. Já os riscos de segunda ordem são vistos como estratégicos, são manejados principalmente pela teoria dos jogos e tem como eixo central a existência

do próprio Estado, de forma que a subsistência das pessoas é implicada indiretamente. Os riscos de segunda ordem são responsáveis pelas regras constitucionais e devem impor precauções sobre o caso da ação governamental ferir direitos fundamentais, como os de grupos minoritários. Portanto, as normas constitucionais têm como objetivo precaver contra possíveis danos, que segundo a perspectiva do Constitucionalismo de Precaução precisam ser evitados.

DESCONFIANÇA E PRECAUÇÃO

A desconfiança no exercício do poder político dos órgãos constitucionais é a premissa para ações de precaução. A espera de que ocorram abusos ou que órgãos não cumpram com suas respectivas funções pressupõe um acervo de providências para caso isso ocorra. No caso brasileiro, O Ministério Público é uma forma de precaução constitucional contra o abuso de legisladores e gestores públicos, a instituição atua contra a omissão da realização de direitos, garantias individuais e sociais.

O constitucionalismo de precaução pode ser resumido em quatro premissas básicas: 1. Na medida em que há a possibilidade de abuso de poder, há a constitucionalização da desconfiança; 2. Após a ocorrência de abuso, há uma dupla precaução contra os seus efeitos e riscos; 3. Se o poder é atribuído a alguém, será utilizado para sua própria expansão, já que o poder não tende ao equilíbrio e sim à expansão; 4. O constitucionalismo de precaução possui um desejo de limitar a ocorrência de riscos políticos.

A partir dessas premissas se pode afirmar que o constitucionalismo de precaução abandona a ideia de custos políticos em prol da segurança quanto a riscos políticos. Para isso, depende energia e eficiência de ação estatal. Em linhas gerais, o constitucionalismo elege danos que seriam graves e devem ser evitados, sendo a desconfiança recíproca a chave para a precaução. As críticas ao constitucionalismo de precaução têm como pano de fundo a improdutividade, a futilidade e a falta de eficiência:

A futilidade do constitucionalismo de Precaução pode ser facilmente compreendida, pois se o abuso de poder é certo, ele só pode ser evitado se não houver poder algum, o que configura um design institucional impossível. Logo, devem existir, no máximo, mecanismos de incentivo ao correto exercício do poder, a limitação, nesse sentido, não deve vir de lei, mas da política *stricto sensu*, que se expressa na opinião pública. Sobre sua improdutividade, não se pode esquecer que alguma ordem de risco sempre é necessária para viabilizar conquistas, “risco zero” significa “conquistas zero”. Ao dizer que o poder será sempre abusado ou usado para o mal, o Constitucionalismo de Precaução esquece que a ação estatal também pode ser usada positivamente e que sem ela todos os benefícios gerados pela presença estatal sequer existiriam (CAMARGO, 2021, p.136).

Todavia, o próprio Constitucionalismo de Precaução possui riscos que lhe são inerentes, pois o excesso de precaução sobrepõe riscos de interdição e impedimento para o exercício de funções relevante para o bom funcionamento institucional, especialmente àquelas ligadas à missão precípua do Poder Executivo.

CONSTITUCIONALISMO DE OTIMIZAÇÃO

O Constitucionalismo de Otimização, sob o prisma institucional, pode ser considerado mais maduro, rejeitando o excesso de regras preventivas, exceto para casos particulares. O sistema estadunidense contém bons exemplos de mecanismos relativos às precauções que serão analisadas pelo Constitucionalismo de Otimização. A obra de James Bryce (*The American Commonwealth*) contribui no que se refere aos contra-riscos causados pelo excesso de precaução, destaque para a divisão de poderes e formações de grupos opressores. Bryce entende que os contra-riscos foram negligenciados por se assemelharem aos riscos que gostariam de evitar, análise que desenvolve a partir da estratégia de Madison.

A estrutura madisoniana do modelo constitucional americano tem como base características notórias como os mecanismos de freios e contrapesos, além do tamanho da república regulada. De forma que a estratégia de dividir para governar é o principal viés defendido, partindo do pressuposto de que repúblicas grandes com poderes subdivididos conseguiriam conter o surgimento de grupos opressores. No entanto, a estratégia madisoniana com a divisão de poderes que podem competir entre si também tem problemas:

As funções e negócios ordinários do governo, a elaboração de leis, a criação de impostos, a interpretação das leis e sua execução, a administração da justiça, a condução das relações exteriores, são divididos entre uma série de órgãos e pessoas cujos poderes são tão cuidadosamente equilibrados e que, porém, se tocam em tantos pontos, [que] há um risco constante de conflitos, até mesmo de impasses. (BRYCE, 2018, p. 259)

A precaução movida por freios e contrapesos termina por ocasionar diversos conflitos, visto que necessita de critérios de arbitragem. Esses critérios dificilmente serão endógenos devido as limitações do sistema, precisando de intervenção externa. Outro fator é o papel da opinião pública que, ao mesmo tempo em que pressupõe um espaço livre para discussão política, se encontra limitada por um inevitável fatalismo, se todos possuem liberdade ilimitada de discurso, ou seja, de exposição, isso não assegura que a capacidade limitada de atenção seja eficazmente utilizada. A discussão feita por Vermeule aponta para dois lugares – a precaução de consequências imprevistas causando mais efeitos imprevistos; ou ainda, a precaução do sistema americano contra o risco do populismo de um lado, enquanto

o governo atuando pelas opiniões de massa agindo de forma nociva por outro (VERMEULE, 2014).

OTIMIZANDO RISCOS CONSTITUCIONAIS

Entre os riscos a serem considerados, os que se referem a imparcialidade em relação ao julgamento merecem destaque. A forma de precaução para esse risco consiste na adoção da máxima de que “ninguém será juiz da própria causa”, porém, em alguns momentos, as instituições, ainda que não estejam em posição de imparcialidade, devem considerar decidir certos temas. Vale ressaltar, que não é incomum agentes e instituições precisarem decidir ou julgar prerrogativas. Por exemplo, no sistema americano algumas coisas podem ser definidas pelos próprios legisladores como seus salários, a determinação da qualificação de seus membros ou o desenho geográfico dos distritos. Outros exemplos estão nos poderes de perdão do presidente que pode ter como foco a si mesmo ou do vice-presidente de presidir seu próprio impeachment.

Duas considerações, uma de ordem negativa outra de ordem positiva devem ser sublinhadas: **I) Alegação negativa:** o princípio do *nemo iudex*, enquanto lembrete de um desejo de imparcialidade ou precaução contra os riscos de parcialidade, não pode nem mesmo ser entendido como um valor superior para o qual a lei algumas vezes abre exceções, devendo ser visto apenas como um princípio que por vezes é aplicável e, em outras, não é. **II) Alegação positiva:** devemos tentar identificar as principais bases e condições pelas quais o design institucional fortalece ou enfraquece o princípio do *nemo iudex* (CAMARGO, 2021, p.140).

Algumas outras causas devem ser consideradas como a expertise do órgão de decisão, o que inclui julgamentos não desinteressados de impedimentos e suspeições procedidos por juízes, decisões normativas não desinteressadas estabelecidas por legisladores (leis quanto ao processo eleitoral e distritos eleitorais). O *nemo iudex*, como tudo na vida humana, também é passível de problemas, portanto, é necessário decidir quando adotar ou não o princípio. Não adotá-lo será útil quando importar em diminuição de custos, aproveitamento da expertise decisória e na maximização da independência institucional.

As regras para avaliação de *trade-offs* são divididas em regras de uso marginal (*marginalism*) e regras de uso otimizado (*optimizing*). As regras de uso marginal adotam o princípio do *nemo iudex* por meio de dispositivos colaterais, é um tipo de precaução marginal estabelecida a partir de uma avaliação sobre se algo é ou não desejável de forma absoluta. Já as regras de uso otimizado do *nemo iudex* se preocupam com a eficiência do princípio – “(...) essa regra visa fornecer o máximo de garantia ao princípio da imparcialidade, com o mínimo possível de precaução. Enquanto a regra do *marginalism*, aborda a questão pelo viés da desejabilidade do valor da imparcialidade, a regra do *optimizing* à aborda pelo aspecto da eficiência” (CAMARGO, 2021, p.142). Por vezes as regras que não adotam o princípio *nemo iudex* se mostram melhores para o funcionamento institucional, por exemplo, as leis

que definem os salários dos legisladores, ao mesmo tempo em que é razoável instituições definirem salários, estes se mostrariam mais baixos do que quando definidos pelos próprios legisladores.

Ao trazer esses elementos ao Ministério Público, se pode dizer que estipular o design e a interpretação constitucional da relação entre a instituição e a vida ordinária não é suficiente, o viés apresentado demonstra que determinar como não deve ser uma instituição também é essencial. As três modalidades da generalização de riscos (imparcialidade, mecanismos de segunda opinião e expertise) fornecem a ótica de um Ministério Público em duas vias. Ao mesmo tempo em que é uma instituição de controle, é controlada. Os riscos ligados a segunda opinião podem ser pensados nas constantes demandas por opiniões dirigidas ao MP que se sobrepõe às opiniões ou decisões próprias da administração em um mecanismo que reflete o fortalecimento da instituição na defesa de direitos durante a ditadura militar. Em relação a expertise, a demanda por argumentação científica e embasada em políticas públicas ressoa no engajamento da instituição com pautas contemporâneas.

O Ministério Público possui um histórico delimitado que inclui atribuições tradicionais (vinculadas a liberdade, direito penal e segurança pública) e atribuições modernas (direitos sociais difusos e coletivos). É indispensável compreender as categorias que classificam as atitudes do MP perante o exercício do poder político. Primeiramente, vale lembrar a classificação doutrinária sobre o exercício de jurisdição constitucional e dos papéis das Cortes Constitucionais: a. papel contra majoritário que consiste na utilização da jurisdição constitucional como proteção as chamadas maiorias de ocasião, proteção dos direitos fundamentais e manutenção das regras do jogo democrático; b. o papel representativo contempla as intensificações do processo político, os debates públicos permanentes na democracia que permitem que o intérprete constitucional argumente segundo suas decisões, neste caso, o intérprete constitucional é um receptor do sentimento majoritário da sociedade; c. o papel iluminista se encarrega de conter o risco democrático das cortes constitucionais não se transformarem em hegemonias. Desse modo, o Ministério Público atua como intérprete informal que precisa atuar de acordo com categorias preestabelecidas para os papéis no exercício da jurisdição constitucional.

O direito é central na teoria constitucional clássica, enquanto o Estado Administrativo moderno é marginalizado, sendo o processo de abdicação do judicialismo a passagem da centralidade para a marginalidade. Perceber como juízes e juristas concebem a abdicação do direito e a perda de sua centralidade é um aspecto fundamental. O Estado Administrativo tem seu cerne no funcionamento legítimo das instituições clássicas do Estado, o que torna improcedentes as críticas ao processo de abdicação do direito quanto à sua constitucionalidade ou ilegalidade. Para Vermeule (2018) existiria uma “recorrência eterna do Estado Administrativo”, pois, em uma situação hipotética

em que todas as instituições estatais reguladoras desaparecem, a única solução possível seria o seu renascimento nas mesmas agências estatais.

O Estado Administrativo moderno é de difícil monitoramento para o judiciário e legislativo, especialmente quanto a assuntos diplomáticos, de segurança nacional e economia. Entre algumas das dificuldades para o monitoramento do Estado Administrativo estão as assimetrias de informações, problemas de ação coletiva e a atuação partidária por parte do legislativo. Da mesma forma, o monitoramento do executivo pelo judiciário enfrenta problemas de ação coletiva e descentralizada, além da falta de legitimidade. A força do executivo reproduz um movimento de instituições oriundo de contextos de crise e emergência.

Antes da crise, a natureza partidária do congresso permite que esse tipo de disputa domine os debates legislativos, fazendo com que algumas decisões sejam melhor tomadas por um poder de comando centralizado como o poder executivo. Durante a crise, o anseio por soluções rápidas torna inequívoca a necessidade de precedência do executivo sobre os demais poderes. (...) Depois da crise, o fim da emergência constitui uma boa oportunidade para que o legislativo retome poderes ao executivo em um funcionamento ideal do sistema Madisoniana, entretanto, nos dias atuais, parece muito mais difícil a recuperação do equilíbrio de forças anterior, na medida em que a diminuição de poderes do executivo pode ensejar o risco de novas crises (CAMARGO, 2021, p.152)

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO: CAPACIDADES INSTITUCIONAIS E EFEITOS DINÂMICOS

Após este breve caminho teórico, se faz indispensável determinar quais são as categorias que classificam a atuação do *parquet* em defesa do interesse público perante o poder político legitimado eleitoralmente. São basicamente três os papéis no exercício do *parquet* – atitude Deferente (similar ao papel contra majoritário); atitude Interativa (similar ao papel Representativo); e atitude Substitutiva (similar ao papel iluminista). A atitude interativa do Ministério Público parte do pressuposto que a desconfiança do gestor é pertinente e, portanto, demanda supervisão. Uma atitude substitutiva do Ministério Público subtende um órgão tomador de decisões que desconsidera o lugar do gestor político, com intuito de garantir o interesse público. Já uma atitude deferente implicaria no estabelecimento de limites e discricionariedade administrativa no Ministério Público.

Apresentado o trade-off decisional, definidas as categorias que classificam o interesse público e estabelecidos os riscos dessa atuação, é preciso propor um modelo de critérios de avaliação que combine todas essas circunstâncias. Três questões são básicas para nortear a atuação do Ministério Público: porque o Ministério Público deve atuar, quando deve atuar e como deve atuar.

A dualidade entre capacidades institucionais e efeitos dinâmicos foi negligenciada pelas principais teorias da interpretação, o viés de como deve ser interpretada as coisas na perspectiva do juiz como órgão do direito era comumente utilizada. A pergunta central deve ser quais as prerrogativas, habilidades e

limitações do texto? Ou ainda, quais as consequências de tal interpretação? A interpretação buscando a mens legis, a interpretação histórica e a razoabilidade não impedem que decisões ruins não-intencionais sejam tomadas.

“A teoria, sem análise institucional, gira em torno de si, incapaz de ganhar força na questão sobre quais as regras interpretativas que os juízes do mundo real deveriam usar” (SUNSTEIN e VERMEULE, 2002, p.24). Textualistas e intencionalistas mesmo com olhares conflitantes, corroboram que acordar sobre a instituição capacitada é mais viável do que sobre a interpretação de si. Logo, a avaliação de questões institucionais é indispensável, sendo suficiente para produzir consensos quanto a prática mais adequada.

A análise institucional é uma condição para a escolha de regras interpretativas. Diferenças entre intencionalistas e textualistas podem ser mitigadas pela técnica da análise institucional, sendo simplesmente um engano lógico supor que os intérpretes devam concordar com alguma teoria particular para concordar com as doutrinas interpretativas (CAMARGO, 2021, p. 156).

A teoria das capacidades institucionais também é insuficiente quando levadas em conta as consequências dos seus tomadores de decisões infalíveis, sendo importante frisar dois problemas sobre ela. O primeiro, refere-se à informação, diretamente ligada ao papel de inputs empíricos nas análises institucionais comparadas exigidas pelo argumento das capacidades institucionais. O segundo, refere-se a observância, que exige toda a estrutura do argumento, na medida em que ele precisa ser moldada por tomadores de decisões.

As considerações sobre as capacidades institucionais são necessariamente empíricas, comparativas e contingentes, de forma que sejam alocadas em arranjos institucionais. Além disso, outra dificuldade apresentada é de que o argumento das capacidades institucionais observa apenas análises de escolhas judiciais com foco em méritos e deméritos do Poder Judiciário. De fato, as capacidades institucionais, sem a empiria e comparação, perde relevância, visto que a comparação de habilidades e limites de diferentes instituições constituem seu mérito:

É com base nelas que se poderá medir os efeitos dinâmicos atrelados à adoção por uma delas, com os seus méritos e limitações, de uma certa estratégia decisória ao longo do tempo. São essas escolhas que mostram qual instituição tem mais condições de decidir certos temas, e não como qualquer uma deve decidir em cada caso concreto. (LEAL e ARGUELHES, 2016, pp. 201-202)

Sem informações completas não há análise, ou seja, a comparação de instituições sem empiria é inviável. Os problemas que cercam as capacidades institucionais são as ideias de informação e implementação. Aponta-se um institucionalismo em relação a informação, de modo a idealizar instituições. Em relação a implementação, primeiramente se deve dizer que as capacidades

institucionais exigem retratos realistas quanto aos atores e instituições comparadas. Além disso, a dificuldade de implementação está diretamente ligada às exigências demandadas pelas análises institucionais comparativas feitas pelo intérprete.

Entre as considerações sobre uma avaliação do Ministério Público, se deve levar em conta a legitimidade de sua atuação em conjunto ou independente de outras instituições. Como já mencionado, o argumento das capacidades institucionais e dos efeitos dinâmicos visa a determinar as capacidades da instituição e sua eficiência para intervir.

O Ministério Público possui uma localização sistêmica privilegiada que permite alguma empatia com o gestor pela compreensão de sua situação real ao decidir (“qual o *modus decidendi* aplicado a determinada política pública”), sem excluir a empatia óbvia com o Poder Judiciário (“como o juiz interpretaria este texto”), decorrente de sua condição de função essencial à justiça e da formação de seus quadros ser de juristas. Assim, não parece difícil concluir que, para a atuação em temas determinados pela apreciação da legalidade e da juridicidade, o Ministério Público sempre será uma opção válida, pontuando-se, todavia, que quanto menos a ciência jurídica for indicada como solução do problema público, menos sua atuação será razoável (CAMARGO, 2021, p.160)

O argumento das capacidades institucionais possui um déficit argumentativo que reverbera na insuficiência das informações. Partindo do pressuposto que cada intérprete faz sua escolha, o argumento das capacidades institucionais e efeitos sistêmicos se torna essencial para a legitimidade do *parquet*. O Ministério Público concebido como uma instituição que controla e é controlada, pode ser analisado através da classificação de riscos institucionais sobre três modalidades: da imparcialidade, do mecanismo de segunda opinião e da expertise. Em relação a imparcialidade, dois caminhos podem ser avistados: 1.a determinar se a ação ministerial é parcial ou imparcial; 2. determinar se as medidas adotadas pelos órgãos são parciais ou imparciais.

Em relação aos riscos, aqueles ligados à segunda opinião merecem destaque. No caso, qualquer atuação de controle exercida sobre o administrador, ele próprio, com ou sem o, é considerada uma segunda opinião. Há não ser que, essa segunda opinião agregue qualidade decisória e segurança jurídica.

Em relação aos riscos relacionados a expertise, encontra-se uma hiperespecialização dos debates na dinâmica contemporânea que implicam em manifestações técnicas e científicas que são cobradas pelo administrador. Em um mundo de especialistas recheado de informações, as decisões tomadas precisam evitar danos, passando por avaliações. Há na realidade, uma politização do aparelho de opiniões técnico-científica que atua nos ambientes representativos. Portanto, sob o risco da expertise, a intervenção ministerial deve evidenciar quando for indispensável a utilização de experts.

Retornando as categorias que classificam a atuação do *parquet* em defesa do interesse público – atitude Deferente, atitude Interativa e atitude Substitutiva. O

Ministério Público em funcionamento implica em custos que devem ser avaliados, sua esfera administrativa possui custos crescentes e ganhos supérfluos. A proibição da fundamentação post hoc, decisões sem razoabilidade nos limites informacionais e regras de análise de custo-benefício são exceções a atitude deferente. Dessa forma, o MP pode ter uma atitude interativa se porventura a desconfiança contra o gestor for suficiente para que seja demandada uma supervisão. Já a atitude substitutiva no MP precisa ser excepcional, visto que o órgão administrativo como decisor é excluído devido a algum vício político ou jurídico.

Em resumo, a atitude deferente deve constituir a regra. A partir dela é possível ver os parâmetros normativos que limitam a discricionariedade administrativa. A atitude interativa, embora útil, deve ser praticada com parcimônia, sendo justificada se um ambiente político está em interdição, mas a perspectiva de um acordo é real, a intervenção ministerial, judicial ou extrajudicial, facilita a relação entre os ambientes decisórios. A atitude substitutiva presume um bloqueio no debate político, de forma que soluções públicas são inviabilizadas pela falta da perspectiva do consenso, o que leva a intervenção de outro órgão decisor legítimo para exercer o papel que ordinariamente cabe aos órgãos políticos de gestão.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **A Nova Separação dos Poderes**. Rio de Janeiro: *Lumem Juris*, 2009.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.

BRYCE, James. **The American Commonwealth**. Franklin Classics Trade Press, West Bloomfield, 2018.

CAMARGO, Alberto Flores. **O Ministério Público e o judicial review no Constitucionalismo brasileiro**: modelagem institucional, legitimidade de ação e riscos à democracia. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2021. 181f.

Gabardo, E., & Rezende, M. C. de M. (2017). O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. *Revista Brasileira De Estudos Políticos*, 115. Recuperado de <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/516>

LEAL, Fernando; ARGUELHES, Diego Werneck. **Dois Problemas de Operacionalização do Argumento de “Capacidades Institucionais”**. *REI - Revista Estudos Institucionais*, [S.l.], v. 2, n. 1, pp. 192-213, jul. 2016. ISSN 2447-5467. Disponível em:



<<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/40/49>>. Acessado em 28 de fevereiro de 2021.

LEITE, Marcelo Daltro. **Interesses e direitos essencialmente e acidentalmente coletivos**. Rio de Janeiro: Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), vol. 10 (38), 2007, pp. 189-209.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério Público**. 4ª edição, São Paulo: Malheiros, 2015.

VARGAS, Sarah Merçon. **Meios alternativos na resolução de conflitos de interesses transindividuais**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012.

VERMEULE, Adrian; SUNSTEIN, Cass R. **Interpretation and Institutions**. University of Chicago Law School, 2002.

_____. **The Constitution of Risk**. Cambridge University Press, 2014.

VERMEULE, Adrian; SUNSTEIN, Cass R. **Interpretation and Institutions**. University of Chicago Law School, 2002.

20

La Abdicación del Derecho: del imperio del derecho al estado administrativo. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

VIANNA, Luís Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. **Dezessete anos de judicialização da política**. São Paulo: Revista Tempo Social – revista de sociologia da USP, v. 19 (2), pp. 39-85, novembro de 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ts/v19n2/a02v19n2.pdf>. Acessado em 29 de junho de 2020.

