

# A ASCENSÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: REPENSANDO A TRIPARTIÇÃO CLÁSSICA DE PODERES DE MONTESQUIEU

**Marina Ozorio Cerqueira<sup>1</sup>**

## RESUMO

O presente artigo propõe uma análise comparativa entre a teoria da divisão dos poderes desenvolvida não exclusivamente, mas especialmente por Montesquieu e o fortalecimento do Ministério Público brasileiro no contexto da Constituição Cidadã de 1988. A partir da promulgação da constituinte, a forma convencional de equilíbrio até então havida entre os três poderes, regulamentada pelos mecanismos de *checks and balances*, se viu colocada em questionamento diante do engrandecimento de uma instituição externa à divisão tripartite clássica. Utilizando uma metodologia que integra revisão sistemática da literatura e análises histórico-comparativas entre a constituição brasileira e a estadunidense, este estudo argumenta que a ascensão do Ministério Público no modelo brasileiro sugere a necessidade de reconsiderarmos a estrutura tripartite tradicional. O trabalho explora como a proeminência desta instituição desafia o modelo de Montesquieu, abrindo caminho para uma nova interpretação em que o órgão ministerial se posiciona como uma quarta ramificação no sistema tripartite tradicional.

**Palavras-chave:** Ministério Público; Divisão de Poderes; Mecanismos de *Checks and Balances*.

## THE RISE OF THE BRAZILIAN PUBLIC MINISTRY: RETHINKING MONTESQUIEU'S CLASSICAL TRIPARTITION OF POWERS

## ABSTRACT

This article proposes a comparative analysis between the theory of separation of powers developed not exclusively, but especially by Montesquieu, and the strengthening of the Brazilian Public Prosecutor's Office within the context of the 1988 Citizen Constitution. Since the promulgation of the constitution, the conventional balance among the three powers, regulated by checks and balances mechanisms, has been questioned due to the empowerment of an institution outside the classic tripartite division. Using a methodology that integrates systematic literature review and historical-comparative analysis between the Brazilian and U.S. constitutions, this study argues that the rise of the Public Prosecutor's Office in the Brazilian model suggests the need to reconsider the traditional tripartite structure. The paper explores how the

---

<sup>1</sup> Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Especialista em O Ministério Público e o Direito Contemporâneo pelo Instituto Superior do Ministério Público (ISMP). E-mail: marina.cerqueira@live.com

prominence of this institution challenges Montesquieu's model, paving the way for a new interpretation where the prosecutorial body positions itself as a fourth branch in the traditional tripartite system.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office; Separation of Powers; Mechanisms of Checks and Balances.

## 1 INTRODUÇÃO

Ao discorrer sobre a necessidade da separação entre os poderes, conceito que mais tarde se desdobraria nos mecanismos de *checks and balances*, e analisando as funções cabidas a cada um deles – Executivo, Legislativo e Judiciário –, Montesquieu escreveu em *O Espírito das Leis* que “dos três poderes que falamos, o de julgar é, de certa forma, nulo” (Montesquieu, 2010, p. 172). Decerto, não seria possível prever, ao tempo de seus escritos, o papel de protagonismo que o Poder Judiciário alçaria ao redor do mundo, cuja maior e mais forte conquista possivelmente resida no *judicial review*<sup>2</sup>. Mais do que isso, não poderia prever, tampouco, a ascensão de um elemento alheio às três ramificações tradicionais que, ao menos na disposição do Estado brasileiro, é composto por agentes não eleitos e que não se encontra hierarquicamente subordinado a nenhum dos outros poderes, mas que possui prerrogativas para fiscalizá-los e maquinários para penalizá-los: o Ministério Público.

Ainda na obra *O Espírito das Leis* (2010), observa-se que, no capítulo em que examina a constituição da Inglaterra, Montesquieu se dedica a detalhar o funcionamento do governo inglês oferecendo evidências do porquê, ao se concentrar os três poderes nas mãos de uma só figura, estaríamos diante de um governo tirânico. Suas conclusões, imbuídas dos ideais iluministas da racionalidade que vigoravam à época, repercutiram muito além do território da França, onde foram primeiramente publicadas, e forneceram alicerces sob os quais se apoiariam mais tarde os artigos federalistas de Hamilton, Jay e Madison na defesa pela implementação da constituição norte-americana.

A forma de disposição federativa aplicada ao modelo dos Estados Unidos e os escritos de Montesquieu na defesa do que constituiria uma boa forma de governo e, portanto, da necessidade de separação entre os poderes, influenciaram fortemente a formação do Estado brasileiro. É por essa razão que, logo nos normativos inaugurais da constituinte brasileira, encontramos a consagração dos ideais montesquianos mais

---

<sup>2</sup> O termo, mantido em inglês ao longo dessa exposição, remete à origem no contexto estadunidense e representa a corrente na doutrina que reconhece a existência de supremacia jurídica na interpretação constitucional. Em outras palavras, resume a ideia da supremacia das Cortes de Justiça e, assim, atribui-se ao Poder Judiciário papel privilegiado na interpretação constitucional (Willeman, p. 127, 2014).

caros, ao preconizar o artigo segundo que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (Brasil, 1988).

Para que o ideal da divisão tripartite monstesquiana fosse implementado de maneira exitosa, a Constituição Cidadã, como é reconhecida a Constituição de 1988, designou funções típicas e atípicas a cada um dos poderes, separando formalmente as atribuições a cada um cabidas, tudo com o objetivo de que atuassem em uma harmônica sistemática de freios e contrapesos. Ocorre que, dentro dessa dinâmica, buscando incrementar as formas mútuas de controle existentes, fortaleceu-se uma instituição externa aos três conhecidos poderes, que passaria a ter protagonismo no cenário político e jurídico da realidade brasileira, a se considerar o forte poderio que lhe foi concedido. Com isso, o constituinte coroou uma estratégia há muito planejada pelos próprios membros – promotores e procuradores – do Ministério Público (Kerche, 2009), ao que chancelou e consagrou a presença permanente de um novo ramo de poderio que, diante do vasto espectro de sua atuação institucional, provocou um rearranjo na logística tradicional de funcionamento da separação entre os poderes.

Com as mudanças trazidas pela constituinte, a alocação do *Parquet*<sup>3</sup> na Carta Magna passou a se situar em capítulo topograficamente separado do Poder Judiciário, intitulado “das funções essenciais à justiça”, e dele e dos outros poderes totalmente independentes não só em quesitos hierárquicos, mas também daqueles relacionados à autonomia financeira e à liberdade de atuação. O tratamento conferido à instituição fez com que ela se posicionasse confortavelmente sob os holofotes, tornando-a uma inovadora, ainda que não inédita, peça no xadrez das interações havidas entre os tradicionais três poderes. Mais do que isso, vê-se que sua posição constitucionalmente fortificada alterou a dinâmica de funcionamento dos tradicionais poderes ao ponto de deixar margens que nos possibilitam questionar se sua atuação não teria se tornado uma causa de desequilíbrio na balança das três forças.

---

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

Dentro do narrado cenário, o objetivo inaugural do presente artigo é (i) o de oferecer um panorama geral e histórico sobre a origem da teoria da separação entre os poderes, destacando os achados e as interpretações inovadoras capitaneadas por Montesquieu com relação à temática. Ainda em fase preliminar, traçar um paralelo de como essa teoria se materializou com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos em 1787, influenciada pelas discussões promovidas pelos artigos federalistas editados pelos *founding fathers*, como eram conhecidos Madison, Hamilton e Jay, em prol de sua implementação.

Superada essa fase inicial, passa-se (ii) a uma discussão sobre como as influências montesquianas e dos artigos federalistas foram importadas e aplicadas à realidade de governo brasileira, e os reflexos que tais experiências exerceram na aprovação de artigos o longo de toda a Constituição de 1988. Como produto dessa exposição, por fim o artigo (iii) explora como os dispositivos constitucionais brasileiros, que visaram a implementar eficazmente o sistema de freios e contrapesos adotado, acabaram por reforçar o papel de independência do Ministério Público.

Isso porque, apesar de não integrar o rol dos três poderes taxativamente elencados nos artigos inaugurais da constituinte, o *Parquet* foi topograficamente alocado no capítulo das funções essenciais à Justiça, sem subordinação direta aos demais poderes. A conclusão apresentada é a de que o arsenal de atribuições constitucionais conferido ao órgão ministerial permitiu o engrandecimento de sua influência a tal ponto que sugere estarmos diante de uma nova ramificação no sistema tripartite proposto por Montesquieu.

## **2 A ORIGEM DA SEPARAÇÃO DE PODERES, A TEORIA CLÁSSICA DE MONTESQUIEU PARA A CIÊNCIA POLÍTICA E A CONSTITUIÇÃO ESTADUNIDENSE**

A palavra política, que nos escritos de Bobbio (2000) remete à palavra grega *pólis* e, portanto, faz referência a tudo que envolve a cidade, ao urbano, ao civil e ao público, sintetiza um dos grandes objetos de interesse no campo da Ciência Política: o modo de ser das comunidades humanas e a construção de uma abstração racional acerca do conflito coletivo humano (Coelho, 2017, p. 22). Por essa razão, temáticas relacionadas às formas de divisão de responsabilidades dentro das variadas sociedades e a edição de

teorias sobre qual seria a melhor maneira de se conviver no meio social foram objeto de estudo por muitos célebres autores do passado, que registram influências nos trabalhos que seguem sendo feitos na atualidade.

As primeiras linhas rascunhadas nesse sentido, que tinham por foco discorrer sobre as maneiras de se alcançar a melhor forma de convivência em sociedade, foram as de Platão, encontradas em *A República* (2006). Ao longo da obra, vê-se que a temática central é voltada a pensar o que seria a forma de governo e o governante ideal. O interesse por essa investigação seguiu sendo ampliado e aprofundado por Aristóteles, quem, em sua obra *A Política* (1998), empreendendo análise quanto às diferentes formas e regimes de governo havidas e a necessidade da sua existência em si, concluiu que “mas não é apenas para viver juntos, mas sim para bem viver juntos que se fez o Estado” (Aristóteles, 1998).

Com o objetivo de atingir essa finalidade, Aristóteles já distinguia ao longo de sua obra a existência de diferentes funções a serem exercidas por diferentes ramos dentro de um Governo, destacando que “em todo governo, existem três poderes essenciais [...] quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem” (Aristóteles, 1998). Seguindo essa lógica, discorreu, na seção intitulada “Dos Três Poderes Existentes em Todo Governo”, sobre as diferenças havidas entre (i) o poder que delibera sobre os negócios do Estado, (ii) o poder que o Estado precisa para agir, suas atribuições e a maneira de satisfazê-las e (iii) o poder que abrange os cargos de jurisdição, ou simplesmente ordem judiciária, o que chamou de terceiro órgão da Constituição. Ao ter enumerado esses três ramos distintos de atuação dentro de um mesmo Governo, Aristóteles foi responsável por fornecer luzes iniciais ao que mais tarde se consagraria na expressão “divisão dos três poderes”.

As formas de investigação sobre o funcionamento do Estado alcançaram mais tarde os interesses do iluminista Montesquieu, ao que passou, aprofundando as conclusões iniciais de Aristóteles, a discorrer sobre a mesma temática, cujos achados foram publicados no *O Espírito das Leis*<sup>4</sup>. É de se denotar que, apesar de não ser inédita

---

<sup>4</sup> Interessante notar que, ao longo de sua obra, Montesquieu dedica uma seção para rebater o pensamento de Aristóteles com relação à monarquia e à divisão dos três poderes, intitulado “Maneira de pensar de Aristóteles”. Em sua exposição, indicando o porquê de Aristóteles ter confundido os conceitos do que seria uma monarquia, afirma que “O embaraço de Aristóteles se mostra visivelmente quando ele trata da monarquia. [...] Aristóteles classifica entre as monarquias tanto o império dos persas quanto o reino da Lacedemônia. Mas quem não percebe que um era um Estado despótico e o outro uma república? Os

a sugestão que fez quanto à necessidade de divisão entre os poderes, seu caráter inovador ficou marcado pela defesa de uma divisão que se diferenciava não somente pela quantidade de membros em cada poder, mas sim pela estrutura e pela forma de funcionamento havidos na prática, deixando evidenciar seu posicionamento pragmático sobre como interpretar o jeito em que o mundo realmente funcionava.

Examinando as diferentes disposições de Governos já conhecidas e existentes à época, Montesquieu deixa transparecer em seus escritos uma perspectiva relativista, que não encontra incoerência com seu pragmatismo, dedicando-se a destrinchar as peculiaridades de cada região por ele estudada e como cada uma dessas peculiaridades afetava a forma de Governo, uma preocupação que se pode ver expressa em trechos como “Embora todos os Estados tenham, em geral, um mesmo objetivo, que é manter-se, cada Estado tem um que lhe é particular” (Montesquieu, 2010, p. 168). Em outras palavras, valorizando a ideia de que cada forma de governo se explica a depender de suas características específicas, e não pela implementação de um modelo tripartite universal, Montesquieu desenvolveu análises inovadoras que relacionavam, por exemplo, as leis de uma região a aspectos climáticos, ao que afirmou que “a servidão política não depende menos da natureza do clima do que a civil e a doméstica” (Montesquieu, 2010, p. 283)<sup>5</sup>.

O grande diferencial do exame empreendido por Montesquieu é marcado pela adoção de um viés pragmático, no sentido que buscava trabalhar com a realidade tida em cada localidade em específico, levando-o a concluir que variadas são as possibilidades de regime a serem concretizados, tudo a depender das condições fáticas a serem encontradas. Essa análise quanto à implementação da melhor forma organização da sociedade, que leva em consideração as características geográficas de cada região a ser governada e as múltiplas variedades de usos e costumes de cada povo, acrescentam à sua obra caráter enciclopédico. Tal característica, que diferencia seus escritos dos anteriores que visaram a tratar sobre o mesmo tema, é que o torna tão único e até hoje presente nas bases fundantes dos mais diversos Estados de Direito ao redor do mundo. Dito de outra forma, como expôs José Augusto Guilhon Albuquerque:

---

antigos, que não conheciam a distribuição dos três poderes no governo de um só, não podiam ter uma ideia clara da monarquia” (O Espírito das Leis, 2010, p. 179).

<sup>5</sup> O trecho transcrito se encontra na seção intitulada “Como as leis da servidão política se relacionam com a natureza do clima”, o que reforça a perspectiva relativista de seus achados.

A obra de Montesquieu constitui uma conjunção paradoxal entre o novo e o tradicional. Múltipla e guiada por uma espécie de curiosidade universal, parece estar em continuidade direta com os ensaístas que o precederam nos comentários sobre os usos e costumes dos diversos povos. Com traços de enciclopedismo, várias disciplinas de atribuem o caráter de precursor, ora aparecendo como pai da sociologia, ora como inspirador do determinismo geográfico, e quase sempre como aquele que, na ciência política, desenvolveu a teoria dos três poderes (Albuquerque, 2006, p. 89).

Independente da forma de governo a ser implementada e das características específicas havidas, Montesquieu sustentou que alguns pontos chave deveriam estar presentes nas organizações que desejassem obter êxito, dentre eles o sistema de divisão de poderes, representados pelos conhecidos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Para justificar esse posicionamento, expõe ao longo da obra os perigos que a centralização de forças em uma única figura poderia ocasionar. Uma centralização que, se presente, se traduziria em forma de governo despótica, por ele definida nos seguintes dizeres: “quando os selvagens da Luisiana querem obter uma fruta, cortam a árvore na base e colhem a fruta. Eis o governo despótico” (Montesquieu, 2010, p. 75).

O combate à centralização, contudo, não significa implementar defesa em prol da inexistência do poder. Pelo contrário, Montesquieu constrói todo um arcabouço lógico e empírico baseado na necessidade fática da existência do poder, mas com a premissa de que haja um ponto de contrabalanceamento entre eles. Em outras palavras, podemos ver por meio de seus escritos a construção da ideia de que haja o uso do poder contra o próprio poder – *checks and balances* –, conceito que restou muito bem destrinchado mais tarde nas palavras de James Madison, no artigo 51 dos federalistas, ao discorrer:

A grande garantia contra a concentração gradual dos vários poderes no mesmo braço, porém, consiste em dar aos que administram cada poder os meios constitucionais necessários os motivos pessoais para resistir aos abusos dos outros. As medidas de defesa devem, neste caso como em todos os outros, ser proporcionais ao perigo de ataque. A ambição deve poder contra-atacar a ambição. (Madison; Hamilton; Jay, 2021, p. 275).

Nos estudos mais contemporâneos da Ciência Política, há ainda quem afirme que parece haver uma aceitação geral na literatura acadêmica de que o entendimento “tradicional” da separação de poderes é simplista e, muito provavelmente, desatualizado. A defesa final, ainda que reconheça a defasagem da temática diante das mais atuais composições modernas de Estado, é no sentido de que o modelo pode até

ser considerado desatualizado a um nível acadêmico, mas com a certeza de que continua a influenciar o pensamento cotidiano sobre questões constitucionais (Carolan, 2017).

Extrapolando o campo teórico das discussões e dos entraves havidos sobre qual a melhor forma de Governo a ser estabelecida, a independência das Treze Colônias da coroa britânica, no ano de 1776, foi um acontecimento histórico que oportunizou a aplicação prática das teses que vinham até então sendo formuladas. Diante do novo *status* de autonomia e de independência com relação à Inglaterra, aqueles que se encontravam nas terras do que hoje se conhece como os Estados Unidos precisaram decidir como se daria a gestão de um território tão vasto, e que modelo de governabilidade seria o mais adequado para tanto.

Foi justamente nesse cenário que, fortemente influenciados pelos ideais iluministas tecidos por Montesquieu, ainda que não de forma exclusiva, James Madison, Alexandre Hamilton e John Jay, expoentes do processo de independência americano, passaram a escrever pequenos artigos na defesa do que deveria ser e de como deveria ser constituído o novo governo. Entre muitos outros aspectos que foram abordados, grande preocupação foi depositada na defesa de que o território deveria se organizar sob a forma de uma federação, e não foram poupados esforços que buscavam justificar a necessidade de se adotar uma constituição unificada para as então ex-colônias.

Fato é que o modelo adotado pela constituinte dos Estados Unidos, como sinalizado por Gordon Wood em sua obra *The American Enlightenment* (2006), tornou-a na primeira nação do mundo a basear definições de nacionalidade exclusivamente nos valores do Iluminismo. A escolha por uma composição pautada na forma republicana e federativa de Estado, a ser governada tendo por parâmetro a divisão tripartite entre os poderes, deve muito às contribuições dadas por Montesquieu à Ciência Política, ao que Jeremy Waldron complementou que “os americanos basearam suas estruturas constitucionais em princípios do Iluminismo, eles se consideravam enquanto contribuidores do pensamento constitucional do Iluminismo” (tradução nossa, 2016, p. 276).

É o que podemos notar ao ver as disposições práticas desses poderes, que foram elencadas topograficamente nos três artigos iniciais da Constituição estadunidense, a saber: Artigo primeiro, Seção 1 (“Todos os poderes legislativos aqui concedidos serão

investidos no Congresso dos Estados Unidos”), Artigo segundo, Seção 1 (“O poder executivo será investido no Presidente dos Estados Unidos da América”) e Artigo terceiro, Seção 1 (“O poder judiciário dos Estados Unidos será investido em uma Suprema Corte, e em tais tribunais inferiores conforme o Congresso possa de tempos em tempos ordenar e estabelecer”). Não à toa, os *founding fathers*, como eram conhecidos Madison, Hamilton e Jay, fazem menção à Montesquieu em várias passagens dos artigos federalistas intitulado-o como “oráculo”<sup>6</sup>.

### **3 A DISTRIBUIÇÃO DE PODER NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E A POSIÇÃO MINISTERIAL: AS INFLUÊNCIAS DE MONTESQUIEU, OS FEDERALISTAS E O SURGIMENTO DA ACCOUNTABILITY**

As contribuições havidas por Montesquieu na Constituição estadunidense seriam insculpidas mais tarde ao longo da constituinte brasileira, promulgada em 1988. Com a contribuição dos federalistas, logo nos artigos inaugurais, assim como contido nos artigos primeiro, segundo e terceiro referidos no tópico anterior, o legislador brasileiro dispôs que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (art. 2º, CF/88). Mais do que simplesmente estar situada nos artigos inaugurais, essa disposição, por se relacionar à forma de governo, é tida como cláusula de repetição obrigatória, ou seja, aquela que deve necessariamente constar no texto das demais constituições dos estados brasileiros<sup>7</sup>. A obediência a essa norma foi tratada como de suma importância pelo constituinte, ao ponto de ter previsto

---

<sup>6</sup> A título de exemplo, tem-se o seguinte excerto, extraído do artigo 47 dos artigos federalistas: “O oráculo sempre consultado e citado a este respeito é o celebrado Montesquieu. Se não foi o autor deste inestimável preceito da ciência da política, ele teve pelo menos o mérito de expô-lo e recomendá-lo com extrema eficácia à atenção da humanidade. Que nos seja permitido tentar, antes de mais nada, verificar o que Montesquieu pretendeu dizer a esse respeito”. (Madison; Hamilton; Jay, 2021)

<sup>7</sup> A República Federativa do Brasil é atualmente regida pela Constituição Federal de 1988, norma jurídica que se sobrepõe a todas as demais e que rege a elaboração de todos os dispositivos infraconstitucionais, que a ela devem obediência sob pena de serem declaradas inconstitucionais e, com isso, perder sua validade e eficácia jurídica. Ao mesmo tempo, adotou-se um sistema federalista de competência centrípeta, isto é, aquele em que as competências são concentradas de forma mais exacerbada nas mãos da União, mas que permite que os estados e os municípios tenham suas próprias competências. Por essa razão, apesar de um federalismo de viés centrípeta, a Constituição de 1988 visa a desenvolver um federalismo de equilíbrio, o que faz através de uma distribuição de competências de forma equilibrada entre os entes e permitindo, para isso, que os estados editem suas próprias constituições com certa margem de liberdade.

que, nos casos de desrespeito ou ameaça ao seu regular funcionamento, é autorizada a decretação de intervenção federal<sup>8</sup>.

Ainda que não tenha sido pensado como um poder propriamente dito por Montesquieu, pois, para ele, o Judiciário era tido como “de certa forma, nulo” (Montesquieu, 2010, p. 172), foi com a elaboração do texto constitucional estadunidense que esse poder alcançou maiores proporções. Como discorre Arantes, a leitura conferida pelos americanos “não só atribuiu à magistratura a importante função de prestação de justiça nos conflitos entre particulares, como elevou o judiciário a condição de poder político” (Arantes, 2015, p. 30). Foi nesse sentido que, ainda na introdução desse artigo, expôs-se a ideia de que a mais forte conquista desse poder reside no *judicial review*,

Essa função, conhecida como *judicial review* o controle de constitucionalidade das leis, pode colocar o judiciário em pé de igualdade com os demais poderes, exatamente naquela dimensão mais importante do sistema político: o processo decisório de estabelecimento de normas (leis e atos executivos) capazes de impor comportamentos, autorizar ações de governo e gerar políticas públicas. Nos países e que o judiciário ou um tribunal especial pode ser acionado para verificar o respeito das leis e dos atos normativos à Constituição, pode-se dizer que existe um terceiro poder político de estado ao lado do executivo e do legislativo. (Arantes, 2015, p. 30).

Para além de artigos situados no topo do ordenamento jurídico, as ideias montesqueianas foram alçadas ao *status* de cláusulas pétreas na Constituição do Brasil, o que, em outras palavras, significa revestir o dispositivo com o véu da imutabilidade, demarcando a impossibilidade de suprimi-lo ou alterá-lo, ao menos que para expandir os direitos ali contidos. Tal afirmação pode ser inferida da leitura do contido no inciso II do §4º do art. 60 da Carta Magna, localizado na seção que dispõe sobre as possibilidades de alteração do texto constitucional, ao que se vê a vedação expressa às propostas que sejam tendentes a abolir a separação dos poderes.

Ao tecer a redação dos demais artigos, o constituinte de 1988 seguiu pincelando a ideia central do uso do poder contra o próprio poder de Montesquieu. Isso ocorre principalmente nos dispositivos que discorrem sobre as competências específicas

---

<sup>8</sup> Nos termos do inciso IV do art. 34 da CF/1988, é expressa a disposição de que a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação. A decretação ou não da medida dependerá de pedido do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário, consoante inciso I do art. 36 do mesmo diploma legal.

asseguradas aos poderes, ao que foram conferidas funções típicas e funções atípicas a cada um deles, tudo com o intuito de obter o mais harmonioso equilíbrio no sistema de freios e contrapesos.

Essa divisão se pautou no fato de que as funções típicas são aquelas que cuidam das atribuições naturais, intrínsecas e esperadas de um determinado poder, enquanto as funções atípicas se traduzem naquelas exercidas em caráter de excepcionalidade, por um poder que não detém a competência originária para o exercício da função. A questão chave é que, nesse último caso, visando à preservação do contrabalanceamento, um poder recebe autorização extraordinária para atuar como se outro poder fosse, objetivando o constante combate da ambição de uma força contra a outra.

Em termos práticos, dando aplicabilidade ao exemplo teórico do sistema montesquiano de freios e contrapesos, vemos que ao Poder Executivo, cuja função precípua é a de Chefia de Estado, de Governo e da administração pública, foram dadas atribuições atípicas, oriundas das iniciativas legislativas e judiciárias. Isso pode ser visto, no primeiro caso, na autorização para edição de medidas provisórias e de leis delegadas – artigos 62 e 68 (Brasil, 1988), e, no segundo, no exercício do contencioso administrativo, aplicando sanções e instaurando processos administrativos disciplinares em desfavor de seus servidores, situação regulamentada pela Lei n.º 8.112/90.

Ao Poder Legislativo, cuja função precípua deriva de seu próprio nome, *legislar*, foram conferidas as mesmas benesses. Essas podem ser encontradas no capítulo em que o constituinte prevê a capacidade desse poder em dispor sobre a própria organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, conferindo-lhe a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, todas essas funções que possuem caráter claramente administrativo – artigos 51 e 52 da Constituição (Brasil, 1988). Conferiu-se também a esse poder funções judiciárias, ao dispor que compete privativamente ao Senado Federal o julgamento de autoridades nos crimes de responsabilidade, como o Presidente da República – artigo 52 (Brasil, 1988). Essa última situação, inclusive, possui o condão de culminar na destituição do poder do Chefe de Estado, através da instauração e condução do procedimento de *impeachment*.

Ao Poder Judiciário, por fim, cuja função precípua é a função jurisdicional, a função de julgar, foram garantidas de forma simétrica as funções atípicas. Assim, foi a

ele também conferida autonomia administrativa para a criação e a extinção de cargos e para estabelecer a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, podendo fixar o subsídio de seus membros e dos juízes, assim como conferindo-lhe autonomia legislativa para eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, ambos no artigo 96 (Brasil, 1988).

As extensas medidas aqui narradas servem para embasar o argumento sustentado com relação a ter havido clara preocupação do legislador originário em dar autonomia a cada um dos poderes previstos para funcionamento no ordenamento brasileiro, os já sabidos executivo, legislativo e judiciário, dentro da ótica republicana. O ponto chave é que, ao mesmo tempo em que forneceu aos três poderes mecanismos de autogestão, fez questão de os submeter ao controle uns dos outros, sem com isso correr o risco de engessar o livre exercício de suas funções.

Os desdobramentos da forma de interação e de exercício desses e entre esses poderes fizeram surgir o termo contemporâneo *accountability*<sup>9</sup>, que se apresenta enquanto resultado da preocupação constante da existência de mecanismos de controle e de restrições institucionais (Willeman, 2016, p. 39). Dele decorrem os conceitos de agente e principal, em uma relação que é vista na existência de um ator central (principal) a quem se delega a tomada de decisões (agente), resumidos por Gailmard enquanto “uma especificação de quem é, ou supostamente seria, capaz de ser chamado à responsabilização por quem” (tradução nossa, 2012, p. 3). Para fins desse artigo, *accountability* é entendida enquanto a capacidade de prestar contas e as noções de agente e principal que são derivações naturais em um sistema que preza pelo contrabalanceamento entre os poderes<sup>10</sup>, de maneira que “a ambição deve poder contra-atacar a ambição” (Madison; Hamilton; Jay, 2021, p. 275).

---

<sup>9</sup> Por não ter tradução específica para o português, e serem muitos os debates acadêmicos em torno da possibilidade, ou não, de se traduzir o termo para a língua portuguesa, entende-se a palavra *accountability* neste artigo como um conjunto de práticas implementadas com o objetivo de promover a prestação de contas e, com isso, possibilitar a responsabilização dos agentes sob a jurisdição da Instituição que tem a *accountability* como atribuição constitucional.

<sup>10</sup> São muitas as vertentes atribuídas ao exercício da *accountability* no campo da Ciência Política, podendo ser citadas, não de forma taxativa, as noções de *accountability* vertical, horizontal, social, diagonal e externa. Willeman ainda acrescenta que “os estudos acadêmicos sobre *accountability* são extremamente fragmentados e monológicos, circunstância que dificulta sobremaneira o enfrentamento do tema. Isso ocorre porque, na realidade, a *accountability* é objeto de análise em diversas áreas do conhecimento e, em cada campo do saber, as investigações acadêmicas são realizadas de maneira isolada em relação aos avanços obtidos em outras áreas” (2016, p. 37-38).

Essa pequena digressão conceitual se faz útil para compreendermos a possibilidade de compensação mútua entre a ação dos três poderes, representadas nas formas acima elencadas de funções típicas e atípicas. Isto é, um contrabalanceamento que não se vê replicado, contudo, quando observamos a atuação do Ministério Público. Ainda que a Constituição não o tenha elencado taxativamente no artigo segundo (Brasil, 1988), que discorre sobre os poderes existentes, o tratamento conferido ao órgão ministerial engrandeceu sua atuação enquanto instituição autônoma, permitindo defesas, como tenta demonstrar o presente artigo, no sentido da criação de um quarto poder:

De fato, nenhuma outra instituição sofreu tão profunda modificação e teve igualmente alargada a sua possibilidade de atuação. Daí, muitos afirmarem que ao novo Ministério Público deixou de corresponder apenas o papel clássico de “parquet”, ou de fiscal da lei, ou ainda de advogado dos interesses do governo, cabendo-lhe, a partir de 1988, também, ou talvez, sobretudo, a defesa da sociedade. Hugo Mazzili chega, inclusive, a concluir que a opção do constituinte foi de tal monta em relação ao Ministério Público, que a instituição foi “erigida a um quarto poder”, desvinculado dos capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário [...] Independentemente, contudo, da apreciação que se faça, não há como negar que o Ministério Público é, hoje, um ator político de primeira grandeza, cabendo-lhe, segundo vontade expressa do constituinte a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses da sociedade. (Sadek, 2010, p. 1-2).

Em outras palavras, como apontam Kerche et al (2020, p. 1340), a Constituição assegurou ao Ministério Público o desligamento do Poder Executivo com o ganho incomum, em perspectiva comparada, de “altas doses de autonomia, mantendo algumas obrigações e ampliando significativamente outras”. O que não se viu, contudo, foi o delinear de mecanismos de *accountability* proporcionais ao arsenal conferido ao *Parquet*, resultando em um desequilíbrio entre os poderes auferidos e a capacidade de ser submetido à responsabilização pelos atos praticados, como será explorado na próxima seção.

#### **4 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SEPARAÇÃO TRIPARTITE DE PODERES – QUANDO EXISTE ESPAÇO PARA MAIS UMA RAMIFICAÇÃO**

Além de atribuir funções típicas e atípicas aos poderes executivo, legislativo e judiciário para que atuassem em uma harmônica sistemática de freios e contrapesos, o constituinte originário de 1988, buscando incrementar as formas de

contrabalanceamento existentes, optou por fortalecer uma instituição externa aos três poderes, mas que atuaria em conjunto no controle deles: o Ministério Público. Com a promulgação do art. 129, a Constituição concedeu a essa instituição grande capacidade punitiva e fiscalizatória a ser usada no tabuleiro dos *checks and balances*, atribuindo-lhe não só a função de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos em específico, mas também concedendo autorização para que promova as medidas necessárias à sua garantia<sup>11</sup>.

A existência do *Parquet* em si e da sua força atuante não foram novidades implantadas ou criadas com a promulgação do texto constitucional hoje regente. Os estudos mais aprofundados sobre a origem da instituição afirmam que sua primeira aparição, já propriamente com a nomenclatura de Ministério Público, foi encontrada no art. 18 do Regimento das Relações do Império, datado de 1847, mas sua existência fática remonta às Ordenações Manuelinas (Mazzilli, 1991). Ao se examinar as constituintes brasileiras, iniciando-se com a de 1824, vê-se que havia previsões esparsas que dispunham sobre as figuras do procurador e do procurador-geral, mas é somente com a edição do Decreto n.º 848 de 1890, pouco antes da Constituição de 1891, em que há a inserção formal do *Parquet* no ordenamento brasileiro. Apesar de a previsão ter se dado em nível infraconstitucional, já lhe foram incumbidas funções de “exercer a ação publica e promovê-la até final em todas as causas da competência do Supremo Tribunal” e “velar pela execução das leis, decretos e regulamentos, que devem ser aplicados pelos juízes federais”<sup>12</sup>.

A institucionalização em termos constitucionais se deu com a edição de 1934, quando o Ministério Público passou a constar formalmente no texto e seguiu marcando presença nas constituições seguintes, em que pese o retrocesso na Carta ditatorial de 1937. Indicou Mazzilli, a respeito da temática, que “dentre nós, a partir de 1934, há o exemplo de várias Constituições, salvo a Carta de 10 de novembro de 1937. Esta ignorou o órgão... mas também não era democrática!” (1991, p. 238). De início, pelo fato de ter sido alocada no capítulo “Dos órgãos de cooperação nas Atividades

---

<sup>11</sup> Nos termos do que preconiza o inciso II do art. 129 da CF/1988, em seção dedicada ao funcionamento do Ministério Público.

<sup>12</sup> Texto original da legislação disponível no sítio eletrônico oficial da Câmara dos Deputados, em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16.10.2023.

Governamentais” da Constituição de 1934, a indicação era de que a instituição compunha um dos ramos do Poder Executivo.

Diversas foram as alterações havidas nas atribuições e nas formas de operação do Ministério Público desde então. Ao se olhar em retrospecto as conquistas alçadas, todas que convergem no sentido de um contínuo fortalecimento, é inafastável a conclusão de que a história de reconstrução institucional do Ministério Público brasileiro é uma história de sucesso (Arantes, 2002). Não à toa, já nos idos de 1914, muito antes da formulação do que viria a ser a Constituição de 1988, Alfredo Valladão havia emitido alerta quanto à proporção que vinha tomando o *Parquet* no cenário brasileiro, ao que afirmou com precisão que

As funções do Ministério Público subiram, pois, ainda mais, de autoridade, em nossos dias. Ele se apresenta com a figura de um verdadeiro poder do Estado! Se Montesquieu tivesse escrito hoje *O Espírito das Leis*, por certo não seria tríplice, mas quádrupla a divisão dos poderes. Ao órgão que legisla, ao que executa, ao que julga, um outro órgão acrescentaria ele – o que defende a sociedade e a lei, perante a Justiça, parta a ofensa donde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado. (Arantes, 2002, p. 19).

Hoje insculpida no inciso I do art. 129 da Constituição, a provavelmente mais famosa atribuição do Ministério Público, o monopólio da titularidade da ação penal pública<sup>13</sup>, já constava do art. 24 do Código de Processo Penal de 1941, até hoje com a redação intacta. Daí em diante, as atribuições ministeriais foram sendo gradativamente expandidas, abarcando cada vez mais esferas de atuação e, com isso, fortalecendo o papel da instituição dentro do ordenamento brasileiro. Esse escalonamento leva parte da doutrina a defender que o *Parquet* deixou de atuar como mero guardião da lei (*custos legis*), como constava nas atribuições do Decreto n.º 848 de 1890, para se traduzir em verdadeiro fiscal dos direitos fundamentais da sociedade (*custos societatis*) e, na ponta, em guardião da ordem jurídica (*custos iuris*). Toda essa evolução traduz uma história de sucesso que teve na promulgação da Constituição de 1988 a coroação de uma estratégia planejada ao longo dos anos pelos próprios membros da instituição (Kerche, 2009).

---

<sup>13</sup> Salvo em casos específicos em que há espaço para a promoção da ação penal por particular, o que poderá ocorrer diante da constatação da inércia do órgão ministerial em promover a ação penal cabível da qual é titular de forma exclusiva, situação que é expressamente tratada pelo constituinte no inciso LIX do art. 5º.

A compreensão do que significa, atualmente, o Ministério Público no ordenamento jurídico e político brasileiro envolve pequeno regresso e análise das posições topográficas ocupadas pelos artigos que discorrem sobre seu funcionamento, sua gestão e suas atribuições. Hoje situado na Seção I, Capítulo IV do Título IV – Da Organização dos Poderes, o Ministério Público se encontra enquadrado no que o constituinte definiu como “funções essenciais à justiça”. Ao contrário do cenário inicialmente tido, em que o *Parquet* era alocado como uma instituição ligada ao Poder Executivo, situação vista inclusive em muitas outras democracias pelo mundo, o constituinte originário optou por alçá-lo a uma nova posição.

A partir da promulgação da carta de 1988, o Ministério Público passou a ser tratado fora do capítulo do Poder Executivo e próximo daquele que discorre sobre o Poder Judiciário, mas sem a ele pertencer. É por isso que, apesar de ser crucial ao funcionamento deste último, o *Parquet* não lhe deve qualquer obediência hierárquica ou submissão administrativa. O texto constitucional passou a se referir ao *Parquet* não como subordinado a qualquer um dos três poderes existentes, mas como aquele responsável pelo exercício de atividade independente, permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a quem se incumbiu a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A instituição migrou do *status* de um mero apêndice do Poder Executivo, como destacou Rogério Arantes, passando a ocupar posicionamento de maior relevância:

Em menos de vinte anos, a instituição conseguiu passar de mero apêndice do poder executivo para a condição de órgão independente e, nesse processo que alterou sua estrutura, funções e privilégios, o Ministério Público também abandonou o seu papel de advogado dos interesses do Estado para arvorar-se em defensor público da sociedade. (Arantes, 2002, p. 19).

A ascensão de um Ministério Público fortalecido no cenário jurídico e político não colocaria em risco, a princípio, a previsão constitucional da separação de poderes que acabava de ser extraída das aplicações havidas pelos federalistas na constituinte estadunidense. Afinal, ao menos nos termos do que previu o constituinte, a instituição deveria funcionar como mais um dos mecanismos que visavam à manutenção do harmonioso equilíbrio entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Contudo, os poderes conferidos ao *Parquet* pela Constituição de 1988 para atuação, que combinam o monopólio da ação penal, a fiscalização do cumprimento da lei e a atuação como

instituição de *accountability* (Kerche, 2009), acabaram por colocar em xeque o equilíbrio do sistema de *checks and balances* e tornaram a atuação da instituição em um ponto de alerta.

Para que essa afirmação faça sentido, algumas das características e das funções exercidas pelo Ministério Público merecem ser destrinchadas. A primeira delas diz respeito à sua composição e à forma de seleção dos membros que compõem seus quadros permanentes. No âmbito estadual, por exemplo, e em linhas gerais, para que um indivíduo se torne Promotor de Justiça e, com a promoção na carreira, atinja o cargo de Procurador de Justiça, há necessidade de submissão a concurso público de provas e títulos<sup>14</sup>. Uma vez aprovado, o novo Promotor, se cumpridas as exigências, receberá os benefícios da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de subsídio, benesses que buscam garantir-lhe autonomia funcional no desenvolvimento de suas atividades.

Isso os difere em enorme grau, por exemplo, da ótica adotada nos Estados Unidos, em que aqueles que exercerão a função de *District Attorneys*, que são os responsáveis pela acusação penal na esfera local – excluída a atribuição federal –, são eleitos diretamente pelos cidadãos de cada região (Kerche, 2009). Nesse modelo, ainda que os *District Attorneys* não sejam ligados a nenhum dos três poderes, o que ocorre de igual maneira no caso brasileiro, eles estão diretamente submetidos ao crivo de seus eleitores, a quem prestam contas e, por isso, são a eles *accountable*. Mesma parametricidade não é vista com relação ao Ministério Público brasileiro enquanto agente, posto que a ele não fora atribuído nenhum principal correspondente, resultando em uma situação que acaba por esvaziar o exercício da *accountability*<sup>15</sup>.

Para além de sua composição, outro ponto de desequilíbrio reside nas atribuições que foram conferidas ao Ministério Público pelo constituinte. Essa instituição pouco –

---

<sup>14</sup> Nos termos do §3º do art. 129 da Constituição: “O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação” (Brasil, 2004).

<sup>15</sup> Este artigo não ignora a existência de órgãos que atuem enquanto tentativas de estabelecer a *accountability* com relação ao Ministério Público, notadamente na figura do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. Contudo, a posição que se adota, como Kerche et al, é de que o CNMP “diferentemente do que se esperava, são órgãos que reforçam ainda mais o insulamento dos promotores e juizes brasileiros, mantendo-os distantes da *accountability*” (2020, p. 1336) por fatores como a sua composição se dar majoritariamente por pares, o que acaba por funcionais mais como um mecanismo de proteção institucional do que como um mecanismo de responsabilização.

ou não – *accountable* reúne de uma só vez o monopólio da ação penal, a fiscalização do cumprimento da lei e a atuação como instituição de *accountability*, e cada uma dessas funções representa uma possibilidade de controle sobre os três poderes de Montesquieu. No caso do Poder Legislativo, por exemplo, o Ministério Público pode interferir diretamente na atuação legislativa diante da legitimidade que possui para propor ações diretas de inconstitucionalidade em face das leis. Isso significa que, embora tenha sido regularmente aprovada pelos agentes eleitos para tanto, uma lei pode ser excluída do ordenamento jurídico, se considerada inconstitucional, em decorrência de uma atuação originada do *Parquet*.

Há exemplos também de interferência no caso do Poder Executivo. Por ser detentor da legitimidade para propor Ações Civis Públicas (ACP), que são aquelas movidas para tutelar danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor e a bens e direitos sociais em geral, o Ministério Público tem o condão de afetar diretamente a execução de políticas públicas promovidas pelo Executivo. Um caso recente em que essa interferência pode ser observada se deu no Município de Niterói, no Estado do Rio de Janeiro, em que por meio de uma ACP o *Parquet* Fluminense obteve, em juízo, decisão determinando que a municipalidade suspendesse a execução de projetos de grande porte em área específica da cidade<sup>16</sup>. Desse caso, é possível notar que a chefia do Executivo se viu de mãos atadas em decorrência direta de uma atuação do *Parquet*, sendo obrigada a ter seu planejamento de investimentos e sua promoção de políticas públicas suspensos.

O Poder Judiciário também não escapa da capacidade interventiva do Ministério Público. Da mesma maneira como possível com relação aos membros dos poderes Executivo e Legislativo, o *Parquet* pode, na fiscalização da atuação dos magistrados, propor ações civis por improbidade administrativa quando identificada a violação à probidade na organização do Estado e na integridade do patrimônio público e social dos três poderes. A depender da gravidade da situação, se constatada a prática de atos

---

<sup>16</sup> Segundo os veículos de comunicação oficiais da instituição, “A Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade de Niterói expediu comunicação, na terça-feira (04/07), determinando a suspensão de aprovação e licenciamento dos projetos de empreendimentos de grande porte em Icaraí. O ato de suspensão decorre do cumprimento de decisão judicial que obriga o Município de Niterói a suspender a aprovação e licenciamento desse tipo de projeto que atinge construções residenciais multifamiliares e comerciais com mais de seis pavimentos”; Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/visualizar?noticiald=126514>. Acesso em: 20 de outubro de 2023.

delituosos, competirá ainda ao Ministério Público promover a persecução penal em desfavor desses agentes, uma vez que é o titular exclusivo da propositura de ações penais, ressalvadas as consequências administrativas das condutas, que ficarão a cargo de conselhos próprios<sup>17</sup>.

De todas as situações expostas, a se considerar (i) o monopólio das funções acima listadas pelo Ministério Público, (ii) a sua composição por agentes não eleitos, que passam a formar os quadros efetivos por meio da aprovação em concurso público de provas e (iii) a não submissão aos demais poderes, a eles não devendo qualquer obediência hierárquica, tampouco dependendo disso sua dotação financeira<sup>18</sup>, vemos que o agente Ministério Público passa, desde as alterações promovidas pelo constituinte de 1988, a operar com alto grau de autonomia sem que, para isso, possua um principal correspondente.

Tem-se que a lógica operante das ideias de Montesquieu, insculpida no art. 2º da Constituição e relacionada ao equilíbrio harmônico entre os três poderes, foi de fato importada pelo ordenamento brasileiro. Com ela, imbuído da intenção de incrementar o grau de controle havido entre os poderes, acrescentou-se o fortalecimento de uma instituição autônoma, que atuaria como grande fiscalizadora e guardiã desse funcionamento harmonioso. O que se vê, contudo, é que essa intenção veio desacompanhada de instrumentos de *accountability* significativos que pudessem promover o reequilíbrio diante da colocação de um novo e relevante peso na balança dos poderes: o Ministério Público. Não se está a negar que haja mecanismos de controle por meio dos outros poderes sobre a instituição ministerial, mas resta difícil refutar que seu caráter *accountable* é flexibilizado diante da concessão de tantos bônus que não carregam, ao mesmo tempo, ônus proporcionalmente correspondentes.

A existência de autorização constitucional que permite a interferência direta da instituição ministerial no funcionamento de cada um dos demais poderes, de formas e

---

<sup>17</sup> A saber, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

<sup>18</sup> A independência financeira do Ministério Público, assegurada pela constituinte no art. 127 (BRASIL, 1988) e prevista na Lei Orgânica do Ministério Público (Brasil, 1993) não implica na ausência de fiscalização e destinação das verbas, que é feita ao final de cada exercício pelos Tribunais de Contas brasileiros. A atribuição de autonomia financeira, nas palavras de Garcia, atua enquanto desdobramento da “plena liberdade para a formulação de sua proposta orçamentária, a qual deve ser tão-somente encaminhada pelo Executivo ao Poder competente para avaliá-la, o Legislativo. Aprovada a lei orçamentária, é o Ministério Público o senhor absoluto de suas dotações orçamentárias, sendo defeso a qualquer outro Poder suprimi-las ou remanejá-las” (2002, p. 69).

em graus diferentes, é representativa da combinação forte e autônoma das atribuições que foi conferida ao Ministério Público. Isto é, como acima demonstrado, essa força é materializada na capacidade de intervir por meio da promoção de ações penais em desfavor de ocupantes dos três poderes, da condução de inquéritos civis que investigam atos de improbidade administrativa havidos pelos mesmos representantes e da ainda capacidade de ajuizamento de ações de inconstitucionalidade, promovendo alterações no funcionamento da atividade legislativa.

O somatório dessas possibilidades, algumas de titularidade exclusiva do *Parquet*, como a persecução penal deflagrada em desfavor de membros do Congresso Nacional, é o que permite que seja feita a defesa que é empreendida nesse artigo. Em outras palavras, o quadro relatado nos leva a ponderar que a constituinte de 1988 acrescentou uma importante peça no xadrez das interações havidas entre os tradicionais três poderes, que agora se veem forçados a dialogar, quando não somente acatar, as orientações que se originam do Ministério Público.

Ainda que possa haver correntes na literatura acadêmica na defesa de que o entendimento “tradicional” da separação de poderes é simplista, e que sua aplicação diante das formas de governo modernas se encontra desatualizada (Carolan, 2017), essa trivial conceituação continua a influenciar o pensamento cotidiano sobre questões constitucionais no Brasil e, ainda que não exatamente como na maneira originalmente concebida, continua a desencadear reações nas formas como se interrelacionam os poderes.

O ponto de reflexão que se constrói é que o arsenal de atribuições conferido ao *Parquet* sem o delinear de instrumentos de controle proporcionais é capaz de levar a questionamento o equilíbrio harmonioso pensado por Montesquieu e importado pelo constituinte originário, dando evidências de que há espaço para pensarmos em mais uma ramificação no sistema tripartite de poderes brasileiro – uma que vem sendo estrategicamente ocupada pelo Ministério Público.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O artigo teve como objetivo primordial traçar um paralelo entre a teoria da separação dos poderes capitulada por Montesquieu, importada pelo constituinte

brasileiro originário de 1988, e a posição que o Ministério Público nessa sistemática de freios e contrapesos. Para tanto, ofereceu um panorama geral e histórico sobre a origem da teoria da separação, desde seus primeiros rascunhos em Platão até as considerações mais profundas de Montesquieu, que mais tarde ficariam celeberramente conhecidas e resumidas como o sistema de *checks and balances*, e objetivou mostrar que a relevância da temática é tamanha que continuou a ser debatida por estudiosos posteriores.

Buscando dar contornos práticos às exposições teóricas, procurou-se demonstrar como os ideais montesquianos ganharam vida com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos em 1787 e como os artigos federalistas dos *founding fathers*, Madison, Hamilton e Jay, tiveram forte influência na sua aprovação. Ainda sob a ótica prática, descreveu-se como a independência estadunidense e o sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos) tiveram papel primordial na elaboração da Constituição Cidadã de 1988 no Brasil, ao que as ideias mais caras de Montesquieu foram insculpidas logo no início do texto constitucional, sedimentando-se que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (Brasil, 1988).

Na seção subsequente, a intenção foi a de pormenorizar como a disposição dos artigos primeiro, segundo e terceiro da Constituição estadunidense foi reproduzida pelo constituinte brasileiro e, para além da simples presença no texto constitucional, demonstrar como essas normas foram alçadas ao *status* de cláusulas pétreas, significando que a tais dispositivos foi conferido o véu da imutabilidade, deixando-os protegidos de posteriores alterações que visassem a suprimir sua essência. Ainda, descreveu-se como cada um dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário opera no ordenamento brasileiro sob a ótica do sistema de freios e contrapesos, demonstrando, para tanto, a previsão de funções típicas e atípicas que foram conferidas a cada um dos poderes, tudo tendo por objetivo proporcionar um funcionamento equilibrado e harmonioso da divisão tripartite.

Foi dentro desse contexto que, por fim, explicitou-se como o tratamento conferido pelo constituinte originário de 1988 ao Ministério Público robusteceu enormemente a instituição, tornando-a em uma inovadora, ainda que não inédita, importante peça no xadrez das interações havidas entre os tradicionais três poderes. Fato é que sua posição constitucionalmente fortificada alterou a dinâmica do

funcionamento constitucional dos tradicionais poderes ao ponto de deixar margens que nos possibilitam questionar se, diante da concessão de tantos bônus que não carregam, ao mesmo tempo, ônus proporcionalmente correspondentes, sua atuação não teria se tornado uma causa de desequilíbrio na balança das três forças.

O objetivo buscado nesse artigo, por meio da exposição de conceitos e da explicitação de argumentos, foi conduzir o leitor a concluir que o arsenal conferido ao Ministério Público, representado pela reunião do monopólio da ação penal, da fiscalização do cumprimento da lei e da atuação como instituição de *accountability*, alçaram o *Parquet* a outro nível dentro do cenário jurídico e político brasileiro, desvinculando-o do *status* de mero apêndice do Poder Executivo (Arantes, 2002, p. 19). A conclusão que se propõe é a de que o espaço que o órgão foi estrategicamente ocupando desde a constituinte nos autoriza a repensar o sistema tripartite orquestrado inicialmente por Montesquieu. Isto é, dada a configuração brasileira, podemos entender que a atuação do Ministério Público vem efetivamente assumindo um papel de um quarto poder dentro dessa estrutura.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco Corrêa (Org). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “o Federalista”. São Paulo: Ática, 2006. 14ª edição.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré; Editora da PUC-SP, 2002.

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BRASIL. **Constituição**. Brasil: Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL. **Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**. Brasil: Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, 1993.

BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1995.

CAROLAN, Eoin. Revitalising the Social Foundations of the Separation of Powers?. In: A. BARAGGIA, C. FASONE e L. P. VANONI. **New Challenges to the Separation of**

**Powers Dividing Power**, edited by Dublin: UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper Forthcoming, 2017.

COELHO, André. A política e seus vários significados: algumas notas introdutórias. In: BATISTA, Cristiane e MUÑOZ, Enara Echart. (Organizadores). **Teoria e Prática da Política**. Curitiba: Appris, 2017.

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

GARCIA, Emerson. **A Autonomia Financeira do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, v. 16, 2002.

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

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

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

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. São Paulo: Saraiva, 1991.

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

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Martin Claret, 2006 – (Coleção a obra-prima de cada autor).

WALDRON, Jeremy. **Political political theory: essays on institutions**. Massachusetts: Harvard College, 2016.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil**. 2016. 360f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Rio de Janeiro: 2016.

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

WOOD, Gordon. The American Enlightenment. In: McDowell, G.L., O’Neill, J. (eds) **America and Enlightenment Constitutionalism**. New York: 2006.