

# Fundamentos Teóricos para uma Legitimação Constitucional do Ministério Público Brasileiro

Edson Damas da SILVEIRA\*

- **SUMÁRIO:** Introdução. 1 Legitimidade. 2 Processo de formação do Ministério Público. 3 Legitimação do Ministério Público. 3.1 Legitimidade com fundamento na legalidade ou legitimidade genérica. 3.2 Legitimidade política ou específica. 3.3 Legitimidade pelo consenso ou aceitação. 3.4 Legitimidade pela competência e pelo procedimento. 3.5 Legitimidade resultante de um desenvolvimento contínuo, lento e ininterrupto. 3.6 Legitimação sobre bases factuais. 3.7 Legitimidade pela dominação. 4 Crise de legitimidade do Ministério Público? Conclusão. Referências.
- **RESUMO:** O desempenho do Ministério Público brasileiro diante de alguns critérios sociais de avaliação mostra-se satisfatório se comparado aos outros organismos do Estado, tendo se moldado paulatinamente e se legitimado de várias formas em face de resultados concretos apresentados. Essa legitimidade precede às variantes de formalidade e se apresenta como qualidade das organizações políticas potencializadas à interferência na vida e no comportamento das pessoas em determinado contexto social, muito mais com um viés político, sociológico e filosófico do que a unida pela concatenação das formas.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Legitimação. Fundamentos. Constituição.

## Introdução

Não trataremos, neste trabalho, da legitimação processual<sup>1</sup>, mas daquela legitimidade que precede às variantes da formalidade; daquela que se tornará o fundamento para a validação dos instrumentais e se encontra na razão de existir das próprias instituições judicantes.

---

\* Procurador em Roraima.

<sup>1</sup> À guisa de uma teoria da legitimação em sede exclusivamente processual, ver artigo de José Moura Rocha (1978, p. 217-227).

É a legitimidade como qualidade das organizações políticas potencializadas à interferência na vida e no comportamento das pessoas no contexto social que nos interessa, muito mais com um viés político, sociológico e filosófico do que a unguida pela concatenação das formas.

Nesse toar, iniciamos a discussão com a delimitação dos sentidos por nós eleitos de legitimidade, a título de referencial teórico aos nossos vindouros argumentos.

Seguiremos descrevendo em breves passagens históricas a trajetória de formação do Ministério Público, registrando a origem remota da Instituição até chegarmos à configuração constitucional contemporânea.

Fincadas essas duas primeiras premissas, as variáveis de legitimação do Ministério Público serão examinadas, com preponderância, sob o influxo dos conceitos antes definidos até enfrentarmos a hipótese da existência ou não de uma eventual crise de legitimidade envolvendo o *Parquet* brasileiro, fazendo-nos valer do estudo de alguns casos hodiernos palpitantes e demasiadamente publicizados no País.

Em sede de conclusão, as nossas reflexões prestar-se-ão não apenas à compreensão do fenômeno, mas sobretudo às sugestões propositivas com o fito de aperfeiçoar o processo de legitimação do Ministério Público brasileiro.

## 1 Legitimidade

Para a consecução do escopo de delimitarmos o tema, faz-se necessário recuperar a etimologia da palavra. Assim, legitimidade provém do latim *lex, legis*, lei, a cujo radical *leg* se acrescentou o sufixo *mo/ma*, composto pela consoante *m* e a vogal temática *o/a* como em *ani-mo-s, animus*. Temos então *legitimus*, que deu em português *legítimo*, do qual se formou o substantivo “legitimidade” (MOREIRA, 2003, p. 395).

O nascedouro da palavra nos dá uma ideia de conformidade com aquilo que está prescrito, estabelecido e aceito, ou seja, conforme a lei.

Com essa formação histórica em mente, Antonio Carlos Wolkmer observou que os vocábulos *legitimidade* e *legalidade* foram confundidos e poucas vezes distinguidos tanto no Direito Romano quanto no Direito Canônico. Somente no século XVIII, com as discussões políticas pós-revolucionárias, é que ganhou importância e ficou clara a distinção entre legitimidade e legalidade. E prosseguiu ensinando o notável pesquisador gaúcho:

O impasse entre legitimidade e legalidade surgiu na França monárquica da época da restauração. [...] Uma vez que a

legitimidade ficou associada ao poder monárquico, com a crise francesa, abriu-se caminho para o repúdio daquela e o predomínio dos adeptos da legalidade. A partir de então, substituiu-se a legitimidade pela legalidade, ou seja, toda a legitimidade veio a repousar na legalidade e não mais, como anteriormente havia sido consagrado pela tradição, a legalidade fundada na legitimidade. (WOLKMER, 2000, p. 86)

Lembrada subversão (legitimidade com fundamento na legalidade, contrariando o vetusto entendimento de que era a legalidade que repousava na legitimidade), marcou definitivamente a formação do Estado Moderno sob o signo do positivismo jurídico, o que afluou ainda mais a discussão entre os cientistas sociais (que privilegiavam a legitimidade) e os juristas (a realçar a supremacia da legalidade), na definição dos mais variados conceitos.

Assim, temos uma legitimidade ligada ao direito que nos conduz a um ideário de justiça (COMPARATO, 2006a, p. 593); por vezes como norma para uma ação política (RADBRUCH, 1974, p. 195); ou adequação entre o sentido admitido e o consentimento social, com base em uma realidade justificadora de uma ordem normativa (GRAU, 1988, p. 38).

A par da legitimidade fundada no respeito a uma ordem jurídica posta, transparece também, desde a mais remota antiguidade e mesmo nas sociedades primitivas, outro sentido em relação a legitimidade, o qual se manifesta, sobretudo, no campo político: é a aprovação, pelos governados, daqueles que detêm o poder (COMPARATO, 2006a, p. 594).

Essa outra face da legitimidade, que se encontra intimamente atrelada ao poder e à ideologia que o sustenta (WOLKMER, 2000, p. 398), ressurgiu com muito vigor na França pós-bonapartista para qualificar na modernidade os governos e seus regimes políticos (COMPARATO, 2006b, p. 66), tendo como fundamento determinante a supremacia do Estado Democrático de Direito.

Com arrimo nessas históricas vertentes e compartilhando pensar com Norberto Bobbio e Gianfranco Pasquino, os estudiosos registram dois significados para o termo legitimidade: um genérico, com o sentido aproximado de justiça ou de racionalidade; e outro mais político, de significado específico, como sendo um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, salvo em casos esporádicos (BOBBIO; PASQUINO, 1998, p. 675).

É interessante observar que o discurso da legitimidade como produto de um consenso ou aceitação serviu para justificar tanto a razão de existir do Estado como do moderno movimento de preponderância da Constituição que, na pureza teórica de Hans Kelsen, estaria na base de todo e qualquer ordenamento jurídico do mundo ocidental.

Ao tomar como ponto de partida a legitimidade obtida por meio do consenso (associada a uma ideia de autonomia e de democracia), e considerando que hoje vivemos em uma sociedade aberta pluriclassista, J. J. Gomes Canotilho (COMPARATO, 2006b, p. 42) avançou para a descoberta de outra espécie de legitimidade, aquela inaugurada pela competência e pelo procedimento.

Esclarece ainda o autor que, nos debates mais recentes, a teoria da legitimidade científico-espiritual tem sido acusada de estar ligada a uma ordem dos valores, a qual corre sempre o risco de ser, de forma expressa ou de modo encapuzado, uma ordem fechada e totalizante de alguns valores, heterônoma e autoritariamente impostos como a verdade ou a justiça do mundo dos homens. E sentencia J. J. Gomes Canotilho:

Em vez de se insistir na legitimidade através da *verdade* ou dos *valores*, sempre susceptíveis de se tornarem integracionistas e totalizantes, e, a mesmo tempo, de sofrerem erosão progressiva quanto à sua credibilidade, a legitimidade deve resultar das competências de decisão e do procedimento. (COMPARATO, 2006b, p. 112-113)

Malgrado tê-la anunciado, J. J. Gomes Canotilho considera a tese insatisfatória, pois não só recupera as teses positivistas – a legitimidade deriva do sistema, regular e funcionalmente ordenado –, como enfatiza a discussão procedimental, pois basta o procedimento ser regular (legal) para o resultado ser justo infravalorando as dimensões materiais. O autor conclui que a legitimidade derivaria, hoje, da sistematicidade, tal como outrora derivava da legalidade (COMPARATO, 2006b, p. 113).

Essa ideia de uma legitimidade construída e embasada em um desenvolvimento contínuo, lento e ininterrupto, em consonância ainda com a evolução do nosso pensamento histórico, deita raízes na sociologia política de Gustav Radbruch (1974, p. 196), evoluindo atualmente para as teorias sistêmicas, muito bem recepcionadas em nosso meio para explicar o fenômeno jurídico.

Nessa seara, Niklas Luhmann (1985, *passim*) sugere reconstruir o conceito de legitimidade sobre bases puramente factuais, abandonando-se aquela característica definitiva do convencimento para se obter o consenso, em velada crítica ao discurso habermasiano.

Luhmann obtempera que a política democraticamente assimiladora não representa uma legitimação suficiente para as decisões, como se a democracia fosse um valor em si mesma ou um princípio que pudesse justificar qualquer decisão. Para esse estudioso, o processo democrático da política tem de incluir mecanismos que possibilitem supor que os atingidos pelas decisões as assimilem, ou seja, que eles incorporem as decisões como premissas do seu comportamento subsequente. E conclui afirmando que “A legitimidade institucional não reside em uma derivação valorativa nem na disseminação factual do consenso consciente, mas sim na possibilidade de supor-se a aceitação.” (LUHMANN, 1985, p. 64).

Isso quer dizer que as decisões políticas somente serão legítimas na medida em que se supõe aceitas pelos atingidos, esperando-se deles um ajuste cognitivo à normatização imposta pelos que de fato decidem.

Portanto, a decisão que resulta do procedimento não nasce imediatamente legítima. Há uma expectativa de que ela venha a se legitimar quando de fato consiga alterar comportamentos na ordem social. Em assim sendo, a legitimidade não seria um pré-requisito da decisão política, mas surgiria em um momento posterior, após a entrada em vigor daquela decisão e depois de aquilatada a reação dos reais destinatários no seio da sociedade.

O argumento de Luhmann joga por terra toda a legitimidade que se pretende ver conferida ao Estado já da sua mera formalização. Nessa mesma linha, a legitimidade do Estado é uma situação nunca plenamente concretizada na história, salvo como aspiração, e que um Estado será mais ou menos legítimo na medida em que torna real o valor de um consenso livremente manifestado por uma comunidade de homens autônomos e conscientes, isto é, na medida em que consegue se aproximar à ideia-limite da eliminação do poder e da ideologia nas relações sociais (BOBBIO; PASQUINO, 1998, p. 679).

Por se deparar com essas incongruências foi que Max Weber preferiu deslocar a discussão da legitimidade para o campo da dominação<sup>2</sup>, distinguindo classes de dominação segundo suas pretensões típicas à legitimidade.

---

<sup>2</sup> Por dominação, entende Weber (2004, p. 139) a possibilidade de encontrar obediência para ordens específicas dentro de determinado grupo de pessoas, não significando toda espécie de possibilidade de exercer poder ou influência sobre outras pessoas.

Destarte, concebeu três tipos possíveis de relação entre o mando e a obediência, enumerando um domínio legal e de caráter racional, outro domínio tradicional e, por fim, o domínio carismático Weber (2004, p. 141).

O domínio legal tem por fundamento a crença na validade dos regulamentos estabelecidos racionalmente e na legitimidade dos chefes designados nos termos da lei. Apresenta o direito como válido, seja ele estabelecido por convenção ou por outorga, em virtude de um procedimento racional por finalidade ou por valor, ou pelos dois ao mesmo tempo (WEBER, 2004, p. 141).

No caso do domínio tradicional, a autoridade não pertence a um superior escolhido pelos habitantes do país, mas sim a um homem que é chamado ao poder em virtude de um costume (primogenitura, o mais antigo de uma família etc.). Ele reina a título pessoal, de sorte que a obediência se dirige à sua pessoa e se torna um ato de piedade (WEBER, 2004, p. 142).

Notadamente ao domínio carismático, esse constitui um tipo excepcional de poderio, não pelo fato de se encontrar raramente, mas porque ele deturba os usos da vida política ordinária, pois há uma entrega dos homens à pessoa do chefe, que se acredita predestinado a uma missão. Seu fundamento é nitidamente emocional e não racional.

É por esse referencial teórico, por nós entendido como adequado às nossas ligeiras reflexões, que vamos nos pautar doravante a fim de compreendermos a legitimidade do Ministério Público brasileiro, sem antes buscarmos a sua origem institucional.

## **2 Processo de formação do Ministério Público**

No que tange ao Estado, o Ministério Público sofre dos mesmos atropelos e mazelas de legitimidade, porquanto órgão intestino daquela moderna organização política que à sua margem nasceu, desenvolveu-se e consolidou estruturas na esteira do regime democrático.

Como verificado por João Francisco Sauwen Filho (1999, p. 11), não constitui tarefa fácil precisar a origem do Ministério Público na estrutura estatal, até porque o estágio atual da Instituição resulta de um lento e progressivo processo de formação, não se encontrando na história política nada semelhante às hodiernas conquistas do *Parquet*.

O que se descobriu em um processo metódico de pesquisa foram organismos remotos cujas atribuições, por vezes, coincidem com algumas das mais variadas funções do contemporâneo Agente Ministerial, como sói acontecer com os *magiai* do antigo Egito.

Essa espécie de servidor público era considerada a língua e os olhos do rei, competindo-lhes há mais de quatro mil anos castigar os rebeldes; proteger os cidadãos pacíficos; acolher petições de homens justos e verdadeiros; fazer ouvir as palavras da acusação; tomar parte nas instruções para descobrir a verdade; dentre outras funções correlatas (LYRA, 1989, p. 17).

Sem embargo da destacada cultura no seu apogeu clássico, os gregos não conheceram a instituição ministerial. José Eduardo Sabo Paes (2003, p. 26) nos explica que a acusação era então exercida por notáveis oradores que, movidos pelo interesse na causa ou pela paixão que o crime desencadeava, nem sempre atuavam com a imparcialidade do Ministério Público de nossos dias.

Nem mesmo os romanos, tão rigorosos na estruturação dos cargos, conheceram algo semelhante. Contudo, alguns doutrinadores de estofado enxergam nos antigos *procuratores caesaris e nos advocati fisci* – que tinham a missão de defender o Estado romano e o tesouro de César – um dos primeiros registros históricos do Ministério Público<sup>3</sup>.

Durante a Idade Média, dentre aqueles que exerceram alguma atribuição similar às atuais funções do Ministério Público, podemos citar: os *sayons* (órgãos de acusação entre os visigodos) (MONTEIRO, 1956, p. 195); os *bailios* (procedentes dos povos escandinavos e que tinham a tarefa de defender os senhores feudais em juízo) (PAES, 2003, p. 32); e os *missi dominici* (criados por Carlos Magno para reprimir abusos, ouvir reclamações e vigiar os bens da monarquia) (SAUWEN FILHO, 1999, p. 32-34).

Todos de alguma forma chegam a lembrar o Ministério Público, mas o berço de fato da instituição se encontra realmente na França, inclusive com data de nascimento reconhecida. Foi no dia 23 de março de 1302, que Felipe – o Belo – mediante sua conhecida *ordonnance*, reuniu tanto seus procuradores, encarregados da administração de seus bens pessoais, como seus advogados, que defendiam seus interesses privados em juízo e que, em conjunto, eram conhecidos pelo nome genérico de *les gens du roi*, em uma única instituição (PAES, 2003, p. 37).

Revela-nos ainda José Eduardo Sabo Paes (2003, p. 37) que, com o decorrer do tempo, a instituição deixou de custodiar somente os interesses

---

<sup>3</sup> Dentre eles, destacamos: Moacir Amaral Santos (1988); Sérgio de Andrea Ferreira (2002); e Gabriel José Rodrigues de Rezende Filho (1999).

privados do soberano, passando a exercer funções de interesse do próprio Estado. Em outros termos, passou a desenvolver uma tarefa pública, em lugar de exercer um trabalho apenas privado, a custódia dos interesses do monarca; e foi então que a designação Ministério Público se consagrou.

O modelo institucional, com peculiaridades próprias de cada Estado, acabou se espalhando por toda a Europa e, nas ondas do sucesso da era dos descobrimentos, transcendeu continentes para vingar também nas Américas.

No Brasil Colonial, o Ministério Público chegou por intermédio do Direito Lusitano que já fazia menção às obrigações do Promotor de Justiça. A Constituição Imperial de 1824, em continuidade, dispunha no art. 48 que estaria legitimado o Procurador da Coroa para o juízo da acusação criminal.

Os bons ventos da República fizeram com que Campos Sales, então Ministro da Justiça do Governo Provisório, editasse o Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, que já na sua Exposição de Motivos alçava o Ministério Público à condição de instituição necessária em toda organização democrática, competindo-lhe velar pela execução das leis, decretos e regulamentos. O decreto em questão também resguardava ao Ministério Público a independência funcional.

Na Carta Republicana de 1891, o Ministério Público teve a sua legitimidade ativa para promover a revisão criminal pela primeira vez constitucionalizada (art. 81, § 1º), mas somente adquiriu o *status* de “instituição” com a Constituição de 16 de julho de 1934 (art. 95).

Entretanto, não demorou para que o primeiro retrocesso acontecesse, justamente na Constituição de 1937 que tratou o Ministério Público com menções superficiais (arts. 5.1, 95, 99 e 101) e abriu margem para que esse órgão ficasse diretamente vinculado ao Poder Executivo, como de fato aconteceu após a edição do Decreto-lei nº 2.035/1940.

A instituição retomou a sua marcha configurativa na Constituição de 1946 quando apareceu em título próprio, afastada dos poderes da República e organizada em carreira mediante concurso público. Com a estabilidade garantida após dois anos de exercício, estaria inaugurada a autonomia funcional para, se preciso fosse, voltar-se contra os demais agentes do Estado.

Novo avanço se verificou na Constituição de 1967, ao se equiparar os membros do Ministério Público com os Juizes para efeitos de vencimentos e de aposentadoria, alinhando-se a Instituição agora no capítulo reservado



ao Poder Judiciário (seção IX, cap. VIII) e mantida a sua autonomia organizacional (art. 139).

Com a Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, o Ministério Público voltou a integrar uma seção (VI) do capítulo do Poder Executivo (VII), e com algumas atuações marcadas pela defesa precípua do interesse do Estado mesmo contra direitos inerentes dos cidadãos (exemplo claro dessa situação foi o trabalho ativo do *Parquet* nas execuções fiscais).

O Ministério Público como defensor sobretudo dos interesses sociais e individuais indisponíveis – mesmo em desfavor de empreendimentos levados a efeito pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ou seja, contra o próprio Estado – somente se consolidou de fato com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988. Não há nesse texto uma instituição que tenha registrado tantas conquistas, avançado tão firmemente na defesa dos direitos dos cidadãos como o Ministério Público brasileiro. Ocorre que ditas atribuições se somaram às outras já existentes, apagando-se uma apressada e superficial impressão de que o *Parquet* pós-1988 teria abandonado por completo os interesses do Estado.

Permaneceu o Ministério Público, na Constituição vigente, com a tarefa de ainda defender a ordem jurídica e o regime democrático (art. 127); promover privativamente a ação penal contra os indivíduos infratores (art. 129, I); zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública (art. 129, II); e promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III).

Com efeito, brotou da Constituição de 1988 um órgão que se coloca ao lado da sociedade na defesa dos seus mais caros valores, mas também preocupado com o bom funcionamento do aparelho estatal. Exsurge uma instituição que ora pende a favor do indivíduo e contra os interesses estatais, ora assume um múnus público e, investido na condição de Estado, volta-se contra o particular na tutela do interesse coletivo.

E não se alegue que o Ministério Público não possa se confundir com a figura do próprio Estado, pois o Supremo Tribunal Federal (STF) – ao conhecer do *Mandado de Segurança nº 22.042*, impetrado pelo Ministério Público do Estado de Roraima contra ato tido como ilegal e abusivo do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – entendeu tratar-se de um conflito federativo promovido por órgãos investidos e representativos das

suas respectivas Unidades Federadas, *ex vi* do art. 102, inciso I, alínea “f”, da CF/1988<sup>4</sup>.

Em arremate, temos hoje um Ministério Público autorizado a representar a nossa sociedade na medida em que evoluiu historicamente e se tornou forte e independente, em especial com a consolidação do regime democrático.

### **3 Legitimação do Ministério Público**

A legitimação resulta de um conjunto de variáveis que se situam em níveis crescentes, cada uma delas cooperando, de maneira relativamente independente, para sua determinação (BOBBIO; PASQUINO, 1998, p. 675-676).

Apegados ao posicionamento e reconhecendo que eventual confusão entre as teorias que tentam explicar o fenômeno irá acontecer, faz-se mister examinar separadamente – sem nos afastarmos do referencial teórico eleito no item 2 – as características de cada variável que, unidas, constituem o ponto de referência para a nossa crença na legitimidade do Ministério Público brasileiro. Vejamos.

#### **3.1 Legitimidade com fundamento na legalidade ou legitimidade genérica**

Seria muito simples supor que o Ministério Público estaria legitimado na sua função pública desde que respaldado nos cânones legais aplicáveis à espécie.

Todavia, alerta Jürgen Habermas, que os órgãos responsáveis pela elaboração e aplicação das leis não estão de nenhum modo legitimados pela legalidade dos seus modos de procedimento, o que nos levaria a equivocadamente admitir que a validade das normas legais poderia fundamentar-se em decisões e apenas em decisões. Esse entendimento interessaria sobremaneira às hostes burguesas que teorizaram o parlamento e o entendimento de soberania como partes de uma ideologia de dominação (HABERMAS, 1999, p. 128-129).

O discurso da legalidade, resultante de um pacto formal e racional, denota ser insuficiente a um Ministério Público que se arvorou na tutela

---

<sup>4</sup> MS nº 22042, Rel. Min. Moreira Alves, unânime, DJ 05.09.97.

dos interesses de uma minoria hipossuficiente e muitas vezes contra atos desmedidos de uma classe dominante.

Se o processo de decisão que origina nossas leis – não raro manipulado por segmentos altamente organizados, mas com pouca densidade social – viesse de fato a pautar as ações do Ministério Público, estaríamos diante de uma instituição elitista, opressora e sem respaldo popular.

A autoridade do *Parquet* é extraída de uma interpretação sistêmica e generalizante do contexto social, voltada àquela antiga fórmula de que somente se organizou e evoluiu legalmente porque primeiro escorou-se nos louros da legitimidade. Essa nossa sensação se colhe da própria evolução histórica da Instituição que no decorrer do tempo, com credibilidade e competência, foi colhendo bons resultados e amalhando confiança até chegar aos atuais índices de avaliação.

Em pesquisa de opinião promovida pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) em fevereiro de 2004, o Ministério Público brasileiro contava com uma aprovação popular de 61%; e a sua atuação em prol da sociedade foi considerada muito importante para 37% e importante para 49%, tendo recebido avaliação ótima/boa de 44% dos pesquisados<sup>5</sup>. Noticiados índices corroboram nossa tese de que a legalidade das tarefas institucionais pode sustentar-se sobre uma sólida base de legitimação popular – e não o inverso –, construída historicamente até se transformar em um dos grandes fundamentos de validade para sua atuação, como veremos a seguir.

### **3.2 Legitimidade política ou específica**

Essa maneira de encarar a legitimidade, porque resultante de um processo democrático de validação do uso da força pelo Estado, assegura aos governantes aprovados pelo voto da maioria o exercício de um poder conferido temporariamente.

Por restar essa legitimidade fincada como uma das características do Estado Moderno como um todo, por ora, não parece ser possível destacarmos o Ministério Público desse contexto orgânico para avaliarmos a sua aprovação pela generalidade dos cidadãos, como acontece com as esferas do Executivo e do Legislativo.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <[www.conamp.org.br](http://www.conamp.org.br)>. Acesso em: 25 jul. 2006.

Ocorre que, pelo mesmo procedimento de amostragem realizado pelo Ibope e antes referido, é possível termos um indicativo de desempenho do Ministério Público em relação às demais instituições do Estado brasileiro.

Enquanto a imagem positiva do Ministério Público obteve um índice de 58%, para o mesmo quesito tiveram 73% as Forças Armadas, 51% as organizações policiais, 48% o Poder Judiciário, 40% o Poder Executivo e 35% o Poder Legislativo. Portanto, vê-se que o Ministério Público – dentro do aparelho estatal – só perdia em aprovação popular no ano de 2006 para as Forças Armadas. E se compararmos o *Parquet* com as demais instituições sociais, fica atrás apenas da Igreja Católica (74%) e da Imprensa (73%)<sup>6</sup>.

Mesmo não se tendo a certeza da credibilidade, alcançada fielmente pelo escrutínio do voto direito de todos os cidadãos, destaca-se na sociedade um Ministério Público potencial e politicamente muito bem avaliado e, bem por isso, escoimado em um alto grau de aceitação que nos permite concluir que a respeito dele há um quase consenso social de que não apenas deva permanecer, mas ainda avançar nas suas atribuições institucionais<sup>7</sup>.

### **3.3 Legitimidade pelo consenso ou aceitação**

A legitimação pelo consenso ou aceitação, como descrito no item 2 e observado anteriormente, serviu como base de justificativa tanto ao discurso político (Estado) quanto ao jurídico (legalidade), pois se reporta a uma relação direta entre instituição e sociedade imediatamente afetada.

Pauta-se mais pela efetividade das decisões e sua repercussão no seio da comunidade do que pelo mérito do procedimento. Trabalha-se em uma lógica de causa e efeito, mediante aquilatação de resultados e por expressiva e pacífica aprovação popular.

No caso do Ministério Público, é o aval da sua atuação por significativa parcela dos jurisdicionados que lhe imprime o caráter de validade e de autoridade, uma vez que existem indicativos cientificamente organizados de reconhecimento à sua capacidade de se fazer respeitar e de impor obediência.

---

<sup>6</sup> A propósito da atuação do Ministério Público, 62% dos ouvidos pela mesma pesquisa Ibope responderam que ela deveria ser ampliada.

<sup>7</sup> A propósito da atuação do Ministério Público, 62% dos ouvidos pela mesma pesquisa Ibope responderam que ela deveria ser ampliada.

Com a divulgação dos índices alhures compilado, mesmo que por projeção estatística, é possível inferir, que empiricamente, as ações do Ministério Público brasileiro se encontram consensualmente legitimadas e devidamente aceitas pela maior parte da população atingida.

### 3.4 Legitimidade pela competência e pelo procedimento

A crítica que se faz a esse modo de compreender a legitimidade é idêntica àquela que se pauta por um processo formal e racional de produzir decisões com *status* de legalidade, porquanto hermética e cristalizadora de valores impostos por um segmento organizado da sociedade sobre todo o resto da coletividade.

Sem embargo desse viés positivo, os fundamentos por ela aceitos também nos servem para pautar outro enfoque que pode ser dado à atuação ministerial, independentemente dos critérios de justiça material.

Ocorre que só pelo fato de restar configurada a Instituição em sede constitucional e nos moldes de determinados princípios de justiça procedimental (COMPARATO, 2006b, p. 113) – produto de um poder constituinte originário –, o Ministério Público já se tornaria legítimo e presumivelmente aceito no ordenamento jurídico.

Os critérios de mérito, justiça e efetividade não interessam a essa qualificação, importando apenas que o procedimento constituinte inerente ao nosso sistema jurídico tenha funcionado de maneira regular e adequada.

É que uma Constituição (e o seu consequente sentido normativo) teria legitimidade quando, independentemente do seu conteúdo, fosse decidida ou produzida por um poder escolhido mediante um procedimento funcionalmente ordenado (ex.: assembleia constituinte baseada no sufrágio eleitoral) que, por sua vez, atuou de acordo com regras procedimentais estabelecidas *a priori* (ex.: de acordo com um regimento de assembleia previamente elaborado) (COMPARATO, 2006b, p. 113).

Não olvidemos que o Ministério Público brasileiro percorreu todas as fases do procedimento originário para sua atual constitucionalização, legitimando-se nesse enfoque tanto pela regularidade dos atos parlamentares quanto pela competência dos representantes do povo no momento das deliberações.

Ao largo de um juízo de valor, decerto relevando o critério formal, J. J. Gomes Canotilho chega a admitir que essa ideia de um *due process* é cada vez mais importante em um mundo de complexidade crescente que carece de estruturas, de competências e de procedimento para reduzir essa

complexidade e assegurar uma ordem social vinculativamente ordenada (COMPARATO, 2006b, p. 113).

### **3.5 Legitimidade resultante de um desenvolvimento contínuo, lento e ininterrupto**

A assimilar o passado é um processo que nos auxilia na compreensão do presente. Paradigmas da atualidade custaram a se consolidar após longo período de experiência e de maturação. A observação dos fenômenos e a percepção dos seus efeitos, consoante uma avaliação científica, remetemos a um juízo de certeza.

Todavia, e relativamente à teorização jurídica, esclarece Gustav Radbruch (1974, p. 122) que a continuidade histórica vem a corresponder também uma continuidade jurídica, de modo que podemos examinar o processo de legitimação do Ministério Público pautados pelos elementos históricos, com respaldo no direito então vigente.

Uma instituição que, conforme salientamos, possivelmente encontra precedentes remotos no antigo Egito – muito antes do estabelecimento de parâmetros para a construção do Estado Moderno – e que sobreviveu, aperfeiçoou-se e evoluiu até os tempos atuais, não merece uma avaliação de somenos importância na organização política da sociedade<sup>8</sup>.

Antônio Cláudio da Costa Machado (1998, p. 37), entoando voz de Alfredo Valadão, escreveu que se estivesse vivo hoje o Barão de Montesquieu – e com lucidez para compreender a real importância do Ministério Público na distribuição de justiça no seio do Estado brasileiro – certamente teria repensado a célebre teoria da tripartição dos poderes.

Esse processo contínuo de aprimoramento do Ministério Público no bojo do aparelhamento estatal se notabilizou pela crescente regulamentação jurídica, em que espaços para novas atuações foram sendo lentamente cedidos, inclusive se permitindo avanços sobre quinhões de atribuições então afetas às demais instituições, mormente nas esferas do Judiciário e da organização policial afeta ao Poder Executivo.

A verificada lentidão na formatação não advoga contra a autoridade conquistada pelo Ministério Público; antes disso, induz-nos a crer que resulta de um seguro e irreversível processo de amadurecimento, baseado em resul-

---

<sup>8</sup> Acerca dessa evolução, reportemo-nos ao item 3.

tados avaliados sem afobamento e sopesados com cuidado pela sociedade em todas as suas dimensões.

As transformações em sede social, bem sabemos, percorrem civilizações para acontecer, até se criar nas vindouras gerações um sentimento de necessidade insubstituível.

Especificamente ao Ministério Público e como espicaçado no item 3, o desenvolvimento foi progressivo e ininterrupto, como que se queimando firme e lentamente cada etapa para se poder atingir a próxima, em uma autêntica e figurada “corrida de obstáculos”.

Essa progressão histórica pode ser também entendida como mais uma das maneiras de legitimação e de consolidação, porque senão a Instituição já teria se perdido na história e/ou sido “descartada” há muito tempo.

### **3.6 Legitimação sobre bases factuais**

Pela proposta luhminiana, uma instituição encontrar-se-á legitimada na medida em que se supõe respeitada pelos membros de determinada sociedade em razão de seus méritos e pela consequência positiva das suas ações. Ela não nasceria legítima, mas sim se potencializaria à legitimidade quando de fato interviesse na vida e no comportamento das pessoas.

Naquela dada sociedade, incorporando-se por aceitação mansa e tranquila suas determinações/atribuições, estaria legitimada a instituição.

Novamente fazendo uso dos dados carreados na última pesquisa Ibope referente ao Ministério Público brasileiro mostrada neste artigo, data de 2006, podemos supor que o índice de aceitação das suas ações estaria a legitimar o seu esforço institucional. Mas de novo fazemos lembrar que se trata de um trabalho de amostragem passível de apresentar algumas distorções relativamente à realidade dos fatos.

Como essa espécie de legitimidade se consolida sobre bases eminentemente factuais, e por não dispormos de elementos seguros e nem completos do impacto social ocasionalmente provocado pelas ações do Ministério Público em território nacional, parece-nos temerário e impreciso defender agora a sua mais concreta forma de legitimação.

### **3.7 Legitimidade pela dominação**

Em uma visão weberiana, que também trabalha com probabilidades de se encontrar obediência a determinada ordem estatal, legitimidade aparece como qualidade dessa mesma ordem para ser modelar ou obrigatória (WEBER, 2004, p. 19). E como ordem pressupõe comando, restrito à esfera

da dominação, é nesse campo e com esse viés que a legitimidade foi por Max Weber estudada.

Após classificações diversas na obra daquele autor, interessa a este ensaio a legitimação perseguida por intermédio da dominação legal – racional –, uma vez que é estruturante de um quadro administrativo burocrático afeto com exclusividade à organização do próprio Estado, em que se encontra devidamente alojada a instituição ministerial.

A discussão a ser travada no âmbito da dominação deverá ocorrer no interior do ventre estatal, entre os seus órgãos de composição e tendo-se em mente que o poder do Estado é uno, supremo e indivisível, devendo ser exercido somente em seu nome.

O Judiciário não decide validamente para ele, mas decide porque se encontra travestido de Estado. O parlamento não produz normatização vinculativa para a sociedade por lhe socorrer imperatividade, mas porque o poder de regular a vida das pessoas é do Estado. Assim como o Ministério Público não age *sponte propria* em defesa da coletividade – ou dos hipossuficientes –, mas porque o Estado evoluiu nas suas pretensões e reconheceu que ele não poderia deixar ao desabrigo aquelas categorias de interesses.

Em resumo – e escrito de outro modo –, a legitimidade é uma qualidade perseguida por quem domina, e quem domina por legalidade nesse formato moderno é o Estado. Por isso que se torna de difícil compreensão atribuir uma legitimidade por dominação destacada especificamente ao Ministério Público, sem considerar que esse atributo pertence ao Estado como um todo.

Mas podemos enveredar a conversa para um problema orgânico que invariavelmente assola todos os Estados ditos civilizados e que diz respeito à disputa de espaços entre as suas mais variadas instituições, cada uma defendendo e/ou querendo se arvorar de novas tarefas, na condição de responsáveis *externa corporis* por parcelas de dominação, que reunidas formam a unidade de poderio estatal.

Com efeito, assistimos a um processo de legitimação que se desenvolve no interior da grande estrutura burocrática do Estado, em que os órgãos intestinos se digladiam por fragmentos de poder para que eles – e somente eles, sem dividir a tarefa com mais ninguém – possam de fato representar a personalidade única do Estado, impor determinações ao jurisdicionado e aguardar sua obediência.

Nesse processo de legitimação interna, disputado exclusivamente entre as instituições oficiais para se saber quem melhor faria as vezes de



Estado, o Ministério Público vem pontualmente travando árdua batalha para avançar e encontrando sólida resistência orgânica para operar.

O tema é pertinente ao presente estudo, muito interessante sob a ótica da ciência política e deveras palpitante em nosso meio, como veremos a seguir.

#### **4 Crise de legitimidade do Ministério Público?**

Por amor à brevidade, elegemos alguns pontos de atrito que bem representam os problemas atuais de legitimidade do Ministério Público em face dos demais órgãos do Estado brasileiro, já que na sua interlocução direta com a sociedade a instituição ministerial estaria suficientemente legitimada, segundo indicativos da suscitada pesquisa Ibope.

Um desses pontos de contato se materializa na polêmica acerca do poder de investigação do Ministério Público. Eminentes juristas defendem aquela hipótese com fulcro no art. 129 da Constituição Federal, combinados os incs. I (iniciativa processual privativa para a propositura da ação penal pública), VI (faculdade de requisição e de notificação) e VIII (poder de requisição de diligências investigatórias e instauração de inquérito policial) (HAMILTON, 2000, p. 212). Observa-se ainda que o rol constitucional é exemplificativo, possibilitando ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade constitucional (MORAES, 1999, p. 460).

Bruno Ferolla (2000, p. 163), forte nas razões de Hugo Nigro Mazzilli, defende também ser uma atuação mais efetiva do Ministério Público na área investigatória corolário de sua privatividade constitucional na ação penal pública, pois quem não investiga diretamente não se pode dizer seja titular privativo da ação penal, e só poderá levar a juízo aqueles a quem a polícia indicia.

Respeitáveis argumentos se alinham contra, afirmando categoricamente que nenhuma razão de ordem constitucional, ou mesmo legal, placita a postura do Ministério Público, no passo em que pretende se ocupar da investigação criminal, uma vez que assumiria o papel não de parte justa-posta, nem paritária, mas sim o de parte privilegiada, em detrimento do sistema acusatório, prejudicando, visceralmente, a tarefa de valoração dos elementos de investigação coligidos no inquérito policial, até porque estaria a estimar e avaliar conduta própria, fora por completo dos contornos e limites estabelecidos no art. 144 da Constituição Federal<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Voz de Nelio Roberto Seidl Machado, reprimada na obra de Paulo Rangel (2005, p. 217-218).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), e na esteira de se pacificar remansosa jurisprudência da Corte, colocou uma pá de cal sobre o assunto ao editar em 13 de dezembro de 1999 a Súmula nº 234, vazada nos seguintes termos: “A participação de membro do Ministério Público na fase investigatória criminal não acarreta o seu impedimento ou suspeição para o oferecimento de denúncia”.

Ocorre que a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, conhecendo e julgando recurso extraordinário criminal em 15 de dezembro de 1998, decidiu que não cabia ao membro do Ministério Público realizar diretamente investigações criminais, mas requisitá-las à autoridade policial competente, nos termos do art. 144 da Constituição Federal<sup>10</sup>.

Igualmente questionando o poder investigatório do Ministério Público perante o Supremo Tribunal Federal, aguarda julgamento de mérito a *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 3.309-DF*, requerida pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol – Brasil), cujo desfecho tende à declaração de inconstitucionalidade de dispositivos do Estatuto do Ministério Público da União que permite a investigação criminal direta, violando, assim, atribuições exclusivas da autoridade policial.

O embate em plenário mostra-se evidente, uma vez que em casos concretos diversos já tiveram a oportunidade de se manifestar favoravelmente à investigação pelo Ministério Público os Ministros Celso de Mello<sup>11</sup>, Joaquim Barbosa<sup>12</sup>, Carlos Ayres Britto<sup>13</sup>, Ellen Gracie<sup>14</sup> e Cármen Lúcia<sup>15</sup>; assim como contrariamente ao poder de investigação os Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, tendo se manifestado sobre o tema o Ministro José Antonio Dias Toffoli em sede de parecer proferido na ADIN nº 4.271-8 e na condição de Advogado-Geral da União.

Sem embargo dos judiciosos posicionamentos, Paulo Rangel (2005, p. 222) anuncia que a decisão do Supremo Tribunal Federal para a questão será mais política do que técnica, pois o debate já ganhou as ruas e se tornou

<sup>10</sup> DJ 19.3.99, Rel. Min. Carlos Velloso.

<sup>11</sup> *Habeas Corpus* nº 89.837 e 85.419, decididos em 19 de outubro de 2009.

<sup>12</sup> Voto proferido no Inquérito 1968/DF.

<sup>13</sup> Voto proferido no Inquérito 1968/DF.

<sup>14</sup> Recurso Extraordinário nº 535.478/SC.

<sup>15</sup> *Habeas Corpus* nº 89.398/SP, decisão proferida em 4 de agosto de 2006.

público, induzindo manifestações de autoridades afetas a outras esferas de poder, inclusive de organismos internacionais<sup>16</sup>.

Na pesquisa Ibope sempre reportada neste trabalho, 68% dos entrevistados responderam que o Ministério Público deve investigar todos os crimes, ao passo que para 19% o Ministério Público deve investigar sempre que considerar necessário.

Particularmente nessa “queda de braço”, as instituições em confronto não se limitam ao Ministério Público e às organizações policiais, mas envolvem diretamente o prestígio do próprio Supremo Tribunal Federal que, se por acaso vier a negar legitimidade formal ao *Parquet*, terá de encontrar explicação razoável, racional e inteligível para dar à sociedade com o fim de justificar o aleijamento de uma instituição que evoluiu e se notabilizou pela competência nas investigações criminais de casos rumorosos e de difícil elucidação como, por exemplo, aquele envolvendo o Fórum Trabalhista de São Paulo e o juiz aposentado Nicolau dos Santos Neto; Operação Anaconda e as negociações de sentenças judiciais; Banestado e a evasão bilionária de divisas pelas autoridades; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e o desvio de dinheiro público por Deputado Federal; Operação Vampiro e a compra fraudulenta de hemoderivados pelo Ministério da Saúde; Praga do Egito e a apropriação indébita de recursos públicos por parlamentares e ex-governador; morte do Prefeito Celso Daniel e os indícios de envolvimento de partido político em esquema de “caixa dois”.

É importante notar que a resolução desse problema acha-se intimamente vinculada a outro ponto de contato entre Ministério Público e Polícia que, inobstante mais incisivo – pois uma instituição se sobrepõe a outra para efeito de fiscalização –, não tem suscitado grandes questionamentos e/ou conflitos concretos.

Referimo-nos ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (art. 129, VII, da CF/1988), que tem funcionado como um sistema

---

<sup>16</sup> No *site Folha Online* se noticiou que, para o Ministro da Casa Civil à época, José Dirceu, “o Ministério Público está[estava] virando uma pequena polícia secreta” (Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u63938.shtml>>. Acesso em: 2 set. 2006; que a “Anistia Internacional defende o poder do Ministério Público em investigações” (Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u63767.shtml>>. Acesso em: 2 set. 2006); e que o então Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, “faz[ia] ressalva a poder de investigação do Ministério Público” (Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u63754.shtml>>. Acesso em: 2 set. 2006).

comum de freios e contrapesos entre as instituições, em que se convencionou pacificamente que o *Parquet* se limitará a uma vigilância administrativa focada na melhor coleta dos elementos de convicção destinados a formar a *opinio delicti* do Promotor de Justiça, fim último do inquérito policial (MAZZILLI, 1993, p. 171-172).

Nesta seara, constatamos que a tensão entre as mesmas instituições é bem menor, considerando exclusivamente o controle finalístico das atividades. Todavia, e quando se defende a possibilidade de também conferir tarefas de investigação ao Ministério Público, para desenvolvê-las em conjunto com as organizações policiais – ressaltamos que conjuntamente, não chefiando e nem se sobrepondo –, as manifestações são virulentas e desproporcionais.

Pergunta-se: em um Estado republicano, não seria mais efetivo e saudável que tivéssemos o maior número possível de instituições fiscalizando e investigando os gastos públicos?

Até porque, nos casos mencionados – todos investigados tanto pelo *Parquet* quanto pela polícia –, faziam parte destacadas autoridades do Estado brasileiro em todas as suas esferas. Então, a quem interessa afastar o Ministério Público do trabalho de investigação criminal?

Emerge cristalino que ditas “autoridades” representam formalmente alguns órgãos que dividem “poder” e “legitimidade” com o Ministério Público no interior da organização do Estado. Essas mesmas “autoridades” e seus respectivos segmentos burocráticos, por motivos óbvios, estão perdendo espaço para a instituição ministerial na consecução do seu mister. A resistência ao *Parquet*, politicamente é possível perceber, teria um duplo sentido: um institucional/oficial e outro particular/criminal.

É no bojo desse jogo de interesses – muito mais privado do que público –, que se encontra envolvido o nosso Supremo Tribunal Federal, na condição de última instância de formalidade e de racionalidade para declarar a constitucionalidade. Essa Augusta Corte terá que apresentar solução razoável não apenas tecnicamente, mas sobretudo eficaz socialmente. A depender da decisão, a crise de legitimidade voltará a rondar os corredores do Supremo Tribunal Federal, cabendo aí outro trabalho de pesquisa com viés sociológico, filosófico e político.

Essa crise propalada com frequência se deve em parte à notoriedade das ações do Ministério Público precipuamente contra detentores de mandato político que se sentem “expostos” em demasia perante a opinião pública após regular procedimento de investigação.

Novamente aqui temos membros de uma instituição (Congresso Nacional) que, a pretexto de malferimento a direitos individuais fundamentais, intenta “calar” principalmente o Ministério Público no dever público de prestar contas da sua atuação perante a coletividade.

Renasce a confusão entre o interesse particular (máxime das “autoridades” envolvidas) e o direito da coletividade (em se manter bem informada). Questiona-se: seria legítimo manter em segredo de justiça investigações sobre pessoas eleitas para bem administrar a coisa pública, após anterior promessa aos seus eleitores de que se pautaria por probidade e honestidade no cargo?

Recorreremos à mesma pesquisa Ibope, tantas vezes citada neste ensaio, para anunciar que 78% dos ouvidos disseram que o Ministério Público deve, sim, divulgar para a população informações sobre o andamento de investigações e processos.

A crise de legitimidade gerada pela suposta edição da “Lei da Mordaza” primeiro atingiria o próprio Congresso Nacional e, depois, por via reflexa, a instituição ministerial com a desautorização para anúncio das suas diligências.

Ambos os casos – poder de investigação e Lei da Mordaza – escorrem para uma mesma lógica de conflito: instituições que dividem espaço de poder e de legitimidade com o Ministério Público no âmbito burocrático do Estado brasileiro estão legitimadas pela competência constitucional, bem como formal e politicamente, para impor restrições e podar pretensões de crescimento do *Parquet*.

O processo lento e contínuo de formação do Ministério Público, a par de indicativos do seu sucesso e do impacto popular que promove, combinados todos com o critério do consenso, estariam a legitimar o Ministério Público para a investigação criminal de forma direta, assim como afastaria definitivamente o perigo da “mordaza”.

Infelizmente, neste modelo de Estado Moderno, a forma tem prevalecido sobre o mérito. Também lamentável, e tradicional no Brasil, é o fato de a opinião pública e os efeitos transformadores na sociedade não serem considerados nas importantes decisões estatais.

## **Conclusão**

De todo o exposto, e considerando os muitos aspectos da legitimidade, apresenta-se tarefa árdua encontrar na esfera do Estado instituição que perpassa por todas as variantes sem encontrar momentos de dificuldade ou

mesmo crise de legitimação. Colocado em prova o Ministério Público e ante a alguns critérios de avaliação, seu desempenho se mostra muito satisfatório comparativamente aos outros organismos do Estado. Esse é um sentimento atual, sujeito às pequenas distorções e fundado em elementos reconhecidamente precários.

Não é da cultura do aparelhamento estatal brasileiro desenvolver pesquisas sociais com o objetivo de mensurar a efetividade dos seus serviços, assim como a qualidade e competência das suas estruturas para interferir positivamente na vida e no comportamento das pessoas.

O esforço na coleta de dados deve prestigiar não apenas os índices de produtividade, mas, principalmente, a efetividade da prestação estatal em suas várias modalidades.

Somente com elementos mais confiáveis e a manutenção de estudos constantes sobre o funcionamento dos órgãos do Estado é que poderemos avaliar com mais segurança o quesito da legitimidade em uma abrangência maior do que a proposta neste trabalho.

Mesmo constatadas essas dificuldades, dando credibilidade à pesquisa Ibope realizada em fevereiro de 2004, e compreendendo os motivos determinantes para o processo de evolução do Ministério Público no seio da sociedade brasileira, podemos concluir empiricamente que esse órgão se destaca como uma das mais ajustadas instituições aos presentes e complexos interesses sociais, tendo se amoldado ao longo do tempo e se legitimado de várias formas em face de resultados concretamente apresentados.

SILVEIRA, E. D. da. Theoretical foundations for a constitutional legitimation of Ministério Público. *Justitia*, São Paulo, v. 202-203, p. 205-228, Jan./Dec. 2011-2012.

- **ABSTRACT:** The performance of Ministério Público against some social criteria evaluation shows satisfactory if compared to other state agencies, having been shaped gradually over time and are legitimate in several ways from the concrete results presented. That legitimacy precede to variants of formality and presents itself as the quality of political organizations leveraged to the interference in the life and behavior of people within a given social context, much more with a political, sociological and philosophical bias than the anointed by the concatenation of forms.
- **KEY WORDS:** Ministério Público. Legitimation. Foundations. Constitution.

**Referências**

- BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução de Carmem C. Varrialle, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 4. ed. Brasília: UNB, 1998. v. 2.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ética*. São Paulo: CIA. das Letras, 2006a.
- \_\_\_\_\_. Sobre a legitimidade das constituições. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (Coord.). *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006b.
- FEROLLA, Bruno. *Globalização, hegemonia e periferismo e o novo Ministério Público*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.
- FERREIRA, Sérgio de Andrea. Princípios institucionais do Ministério Público. *Revista do Instituto dos Advogados do Brasil*, São Paulo: 2002.
- FOLHA ONLINE. Para Dirceu, Ministério Público está virando “pequena polícia secreta”. Publicado em 09.09.2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u63938.shtml>>. Acesso em: 2 set. 2006.
- \_\_\_\_\_. Anistia Internacional defende poder do Ministério Público em investigações. Publicado em 01.09.2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u63767.shtml>>. Acesso em: 2 set. 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministro faz ressalva a poder de investigação do Ministério Público. Publicado em 01.09.2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u63754.shtml>>. Acesso em: 2 set. 2006.
- GRAU, Eros Roberto. *Direito, conceitos e normas jurídicas*. São Paulo: RT, 1988.
- HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. 3. ed. Tradução de Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999.
- HAMILTON, Sérgio Demoro. *Temas de processo penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.
- LUHMANN, Niklas. *Sociologia do direito II*. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.
- LYRA, Roberto. *Teoria e prática da Promotoria Pública*. Porto Alegre: Sergio Fabris/ESMPRS, 1989.
- MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público: análise da LONMP*. São Pulo: Saraiva, 1993.
- MONTEIRO, João. *Teoria do processo civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1956. t. 1.

- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- PAES, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na construção do estado democrático de direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.
- RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do direito*. Tradução de Cabral de Moncada. 5. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1974.
- RANGEL, Paulo. *Investigação direta pelo Ministério Público: visão crítica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
- REZENDE FILHO, Gabriel José Rodrigues de. *Curso de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 1999. v. 1.
- ROCHA, José Moura. Teoria da legitimação. *Revista Brasileira de Direito Processual*. São Paulo, n. 16, p. 217-227, 4º trim. 1978.
- SANTOS, Moacir Amaral. *Primeiras linhas de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 1988. v. 1.
- SAUWEN FILHO, João Francisco. *Ministério Público e o estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- SILVA, Antônio Alvares da. Da legitimidade do empregado e do empregador na solução de seus próprios conflitos. In: MERLE, Jean-Christophe; MOREIRA, Luiz (Orgs.). *Direito e legitimidade: escritos em homenagem ao Prof. Dr. Joaquim Carlos Salgado, por ocasião de seu decanato como professor titular de teoria geral e filosofia do direito da Faculdade de Direito da UFMG*. Tradução Claudio Molz, Tito Lívio Cruz Romão; revisão técnica da tradução Luiz Moreira, Cláudia Toledo. São Paulo: Landy, 2003.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB/São Paulo: Imprensa Oficial, 2004. v. 1.
- WOLKMER, Antonio Carlos. *Ideologia, estado e direito*. 3. ed. São Paulo: RT, 2000.