

Entrevista: Fábio Kerche, cientista político especialista em MP

A proposta de emenda à Constituição ([PEC 5/21](#)) que pretende alterar a composição do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) é tímida e não mexe num ponto importante: a maioria do Conselho continua sendo de membros do próprio MP. A avaliação é do cientista político **Fábio Kerche**, que há anos estuda o assunto. Para ele, a PEC não passa de "um pequeno tapinha na casa". "Pinta a parede, mas não reforma a instituição."

Reprodução/Uerj



Cientista político Fábio Kerche é autor do livro *Virtude e Limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*
Reprodução/Uerj

A PEC, que deve ser [votada](#) nesta terça-feira (19/10), tem sido alvo de intensa [campanha](#) de membros do Ministério Público, para os quais a alteração constitucional pode desnaturar o órgão. Segundo Kerche, no entanto, trata-se de "muito barulho para pouca coisa".

Segundo o texto da PEC, o CNMP terá 17 integrantes (ante os atuais 14), sendo cinco indicados ou eleitos pelo Poder Legislativo (hoje são dois), mas todos ainda oriundos do próprio MP. O mandato dos integrantes continuará a ser de dois anos, permitida uma recondução, e cada indicado precisará passar por sabatina no Senado. Um dos pontos mais questionados por promotores e procuradores é a previsão de que a indicação do corregedor do Ministério Público seja votada pelo Congresso Nacional.

Formado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, Kerche fez mestrado e doutorado em Ciência Política na mesma instituição e atualmente é professor da Unirio. É autor do livro *Virtude e Limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*, além de diversos artigos sobre o controle — ou *accountability* — feito sobre o MP brasileiro. A conclusão é que o CNMP pune pouco e, quando o faz, determina penas brandas, tornando-se mera instituição de fachada. Kerche também foi assessor da Presidência do BNDES em governos do PT, entre 2006 e 2016.

Em entrevista à **ConJur**, Kerche explica que o CNMP atual não tem servido, então, para controlar a má atuação dos membros do MP. E essa falta de controle, para ele, é uma regra estranha à democracia, que pressupõe prestação de contas. Valendo-se de uma das máximas de James Madison — um dos "pais fundadores" da Constituição dos Estados Unidos —, o cientista político relembra que "homens não são anjos". "Um promotor, quando presta um concurso, não ganha asas angelicais. Ele também é um ser humano passível de erros, de posições políticas", ironiza. E, ainda que a virtude fosse monopólio de ~~certos estratos da burocracia, Montesquieu já teria resolvido, há séculos, a questão:~~

até a virtude precisa de limites.

Leia os principais trechos da entrevista:

ConJur — Os membros do Ministério Público, de modo geral, têm feito uma campanha intensa contra a PEC. Há motivo para tanto?

Fábio Kerche — Eu acho que não. Na verdade, vejo com uma certa naturalidade tudo o que está acontecendo. Obviamente nenhuma instituição e nenhum indivíduo gostam de prestar contas ou de serem controlados. A tendência é sempre lutar por mais autonomia. Vários órgãos já tentaram ser autônomos e independentes em relação aos governos. A pergunta não é por que o Ministério Público tentou isso, mas por que eles tentaram e conseguiram. Eles não gostarem disso ou lutarem para manter um grau alto de autonomia não é uma coisa anormal. Assim como também não é anormal a classe política responder, depois de uma operação como a "lava jato", tentando impor algum tipo de limite ao MP. Se você pensar na mãos limpas italiana, aconteceu exatamente o mesmo fenômeno. Depois, quando a mãos limpas diminuiu o seu ímpeto, a classe política reagiu, restringindo a atuação dos magistrados italianos. Então, vejo os movimentos — dos políticos e dos procuradores e promotores — como previsíveis.

Agora, acho que é muito barulho para pouca coisa. Na verdade, a proposta que está sendo discutida no Congresso é muito tímida. Não muda efetivamente o que eu acho que é o mais importante: a maioria do conselho [CNMP] ainda é de membros do próprio Ministério Público. Então, se alguém tem uma expectativa de que o Conselho sirva como uma espécie de controle externo do Ministério Público, eu sinto dizer que isso não acontece na prática, principalmente por esse detalhe: a composição da maioria de membros do próprio MP. E essa PEC que está sendo discutida não muda isso. O que muda são algumas indicações de quem ocupa esses cargos, mas a maioria continua sendo do Ministério Público.

O órgão tem histórico de muita resistência a qualquer tipo de mudança. Me lembro de dois momentos muito claros em relação a isso: um na década de 1990 ainda, na chamada "PEC da mordaza", que queria regulamentar que promotores não saíssem a público antes de uma ação ser julgada, condenando publicamente as pessoas. Foi uma chiadeira total, tanto que ganhou esse apelido. E a imprensa comprou muito o lado do MP. Aliás, curiosamente, a imprensa sempre fica do lado do Ministério Público, porque os promotores são uma fonte muito rica para os jornalistas e estes não querem ver isso limitado. Então, o debate era o seguinte: se você era a favor dessa PEC, você era a favor de impunidade.

Outro exemplo dessa atuação muito forte do Ministério Público contra qualquer tipo de reforma se deu em relação à PEC 37, que no fundo regulamentava um ponto já previsto na Constituição: quem investiga matérias penais é a polícia e não o Ministério Público. A PEC na verdade era até um pouco redundante porque ela só deixava a intenção do constituinte mais clara. E aí também houve um movimento muito forte e uma associação de que se você era a favor da PEC 37, então era a favor da corrupção. O MP tem um histórico de simplificar debates muito complexos. São muito resistentes a qualquer tipo de reforma, o que é de se esperar de qualquer organização. O que surpreende é que ganham uma simpatia muito grande.

ConJur — E falando então do objeto da PEC atual: os promotores e procuradores estão dizendo que, se aprovada da maneira como foi proposta, vai acabar com a autonomia do Ministério Público...

Kerche



— Não vejo assim. É óbvio que, no modelo de Ministério Público [brasileiro], há uma tensão inerente. Entre a necessidade de ter uma autonomia para poder investigar, atuar, mas também tem uma outra coisa que é obrigatória em qualquer modelo democrático, que é a ideia de que todos os atores devem prestar contas, que pressupõe prestar a terceiros. Não adianta falar que tem a corregedoria, porque ela não é prestação de contas a terceiros. Não é a desejável da democracia. Como já disse, acho essa PEC bastante tímida. Ela equilibra um pouco uma correlação de forças interna, dá um pouco de poder aos Ministérios Públicos dos estados, tira um pouco de força do procurador-geral da República; permite um grau um pouco maior de interferência do Congresso. Mas a essência continua a mesma. É um órgão de controle de uma instituição formado em sua maioria por membros dessa própria instituição. Então, acho que é mais um exemplo dessa simplificação que o *lobby* do MP faz toda vez que se sente ameaçado por algum tipo de mecanismo que aumente a *accountability*, a prestação de contas e a possibilidade de ser responsabilizado. Porque, no fundo, infelizmente, a PEC não vai mudar muito a característica desse conselho, que é mais reforçar a autonomia do MP do que servir como instrumento de limitação e de controle da atuação dos promotores. O Conselho tem um histórico de punir pouquíssimo os promotores e procuradores e acredito que, se essas mudanças forem aprovadas, vai continuar do mesmo jeito, no final das contas. Vai mexer muito pouco. Não é uma mudança radical, não é uma reforma. É um pequeno tapinha na casa. Pinta a parede, mas não reforma a instituição.

Para você ver o barulho que eles estão fazendo, uma das propostas da PEC é que o corregedor continue sendo membro do Ministério Público, mas que seja indicado pelo Congresso. Veja, é bem conservador. Porque o corregedor não vai ser ninguém de fora, segue sendo alguém do MP. A única coisa é que ele vai ser selecionado pelo Congresso. Estão dizendo que isso seria o fim da autonomia. Acho que isso é um pouco de exagero e um pouco dessa estratégia de simplificar debates complexos para colar o carimbo naqueles que são críticos, que ficam sem alternativa. Porque, se você for crítico, você é a favor da impunidade. É uma instituição pública e a gente tem o direito e o dever de refletir sobre ela.

ConJur — E há pouca punição porque os próprios membros do Ministério Público talvez, ao menos por hipótese, erram pouco, ou porque o Conselho protege esses membros, os próprios pares?

Kerche — Para ser muito prudente, não tenho como dar uma resposta cabal. Mas tomando um pouco de licença: a não ser que haja um processo de seleção do Ministério Público que escolha somente anjos, eu acho estranho. As pessoas erram, as pessoas fazem escolhas erradas, as pessoas têm lado. A gente viu, na "lava jato", procuradores atuando de maneira muito parcial. Então, há sim a possibilidade de que sejam somente pessoas absolutamente virtuosas e, portanto, há pouca punição porque não tem o que ser punido. Mas desconfio de que esse modelo em que a maioria é formada por membros da própria instituição proteja excessivamente os integrantes da instituição. Basta lembrar da "lava jato": hoje, com a "vaza jato", fica muito escancarado que aquele processo foi totalmente enviesado. Mas já havia muitos indícios anteriormente. E conseguir uma punição para um procurador que atuava lá em Curitiba era uma missão quase impossível. O Lula tentou várias vezes denunciar abusos dos procuradores, mas sem sucesso. O processo do Dallagnol foi adiado 40 vezes antes do julgamento. E as punições sempre são muito brandas. Então, embora não tenha elementos para fazer uma afirmação cabal, se eu tivesse que escolher um dos dois lados, diria que talvez haja uma tendência da associação de proteger seus pares. Portanto, mudar um pouco esse equilíbrio, esse formato do CNMP, pode aumentar a possibilidade de eventuais desvios serem corrigidos. E o Conselho efetivamente fazer uma de suas atribuições. Porque há várias, e uma delas é justamente fiscalizar isso e punir quando necessário. E os números mostram que as punições são poucas e, quando acontecem, são muito brandas.

ConJur — É claro que não existe um desenho institucional perfeito, todos eles têm prós e contras. Mas tentando chegar perto do que seria o melhor desenho, qual seria uma PEC mais interessante, na avaliação do senhor?

Kerche — Todo modelo institucional tem vantagens e desvantagens, não há um desenho perfeito. Várias democracias têm conselhos ligados ao Ministério Público e ao Judiciário. E são de dois tipos: os que são para reforçar a autonomia desses órgãos e os que funcionam para reforçar algum tipo de controle da sociedade em relação a eles. Geralmente, quando o órgão é muito independente, em algum momento se cria um conselho para limitar um pouco essa independência. E o contrário também acontece. Quando o órgão é muito pouco independente, se cria o conselho para aumentar a independência. Houve uma expectativa, em 2004, de que esses conselhos, tanto o do Ministério Público quanto o Conselho Nacional de Justiça, seriam criados para limitar um pouco a autonomia desses órgãos. Aumentar a *accountability*, a prestação de contas. Mas isso não aconteceu. Nós já tínhamos um MP muito autônomo e o Conselho na verdade reforçou ainda mais essa autonomia. Então, é um conselho que pune muito pouco, mas ele cria uma série de normas e regulamentos que reforçam ainda mais a autonomia. Então, o Conselho não serviu como limite, mas sim potencializou sua autonomia. É uma regra estranha à democracia. Lembrando James Madison — que disse que os homens não são anjos e que por isso eles precisam de controle —, isso é um pressuposto para todo mundo. Um promotor, quando presta um concurso, não ganha asas angelicais. Também é um ser humano passível de erros, de posições políticas. Autonomia não é sinônimo de neutralidade. Há uma confusão nisso: como se, ao se dar autonomia a um órgão, esse órgão necessariamente vá se tornar neutro. Nós vimos na "vaza jato", em vários momentos, que eles não são neutros necessariamente. Então, seria mandatário, do ponto de vista democrático, algum tipo de prestação de conta. É possível pensar em um modelo em que você assegura um insulamento bem razoável ao agente, mas ele tem que prestar algum tipo de conta. Essa combinação de autonomia com discricionariedade é muito incomum nas democracias. Então, mesmo assumindo que não há um modelo ideal, o maior equilíbrio entre os representantes externos e internos



— e eu diria mais, até uma leve composição com uma maioria de atores externos ao Ministério Público — seria positivo. Para o próprio órgão, porque mostraria um compromisso com a democracia, do tipo "não temos medo das nossas escolhas". Acho que respeitaria um pouco mais esse pressuposto da democracia. Esse desequilíbrio atual é um desenho institucional bastante questionável.

ConJur — E nesse eventual *trade-off*, de um lado autonomia e de outro *accountability*, pender demais para o lado da *accountability* pode também ser problemático?

Kerche — Pode. Se você também fizer um órgão totalmente dependente do governo, dos políticos, é óbvio que eles vão ter menos liberdade para poder conduzir investigações. Agora, o que eu queria lembrar é que esse *trade-off* não é uma exclusividade do Brasil. Outros MPs no mundo resolveram esse dilema. E o modelo mais comum, quando se observa a democracia, são Ministérios Públicos que prestam contas ao governo. Porque prestar contas ao governo também traz perdas (menos autonomia, menos independência, por exemplo), mas também tem ganhos. Por exemplo, é mais fácil criar políticas institucionais unificadas e aumentar a previsibilidade dos atores. Então, de novo, todos esses modelos têm *trade-off*.

Mas se constrói o debate no Brasil, muito promovido até pelos próprios membros da instituição, como se a única alternativa de desenho institucional para órgãos responsáveis pela ação penal fosse esse modelo de total autonomia. É um modelo muito incomum quando se observa uma democracia. Democracias não toleram instituições com muita autonomia e muita independência combinadas no mesmo órgão. Então, se vende muito uma imagem de que a única alternativa é essa, enquanto na verdade não é a única alternativa, mas uma escolha que o país fez em um determinado momento. Foi a escolha que o constituinte fez, mas não é o único modelo. E, portanto, não dá para falar que só a gente combate corrupção, que só a gente luta contra o crime. Outros países também o fazem, mas com modelos alternativos. Então, deveria haver um certo espaço para uma discussão mais serena, menos marcada por esses critérios muito corporativos, para se discutir um pouco mais de equilíbrio, de participação mais efetiva da sociedade no acompanhamento, na fiscalização das atividades. Não consigo entender como isso pode ser um problema; que, na democracia, você peça que representantes da sociedade, do Congresso, tenham uma participação um pouco maior num órgão que fiscaliza um órgão do Estado. Realmente tenho um pouco de dificuldade para entender todo esse barulho que os representantes de classe fazem.



ConJur — O senhor identifica alguma relação direta entre o desenho institucional do CNMP (e seu comportamento ao longo dos anos) e o surgimento de promotores e procuradores que atuam de maneira política? Política no sentido de esquecer os meios e só pensar nos fins, de fazer escolhas. Sobretudo na "lava jato".

Kerche — O procurador da "lava jato" que tinha certeza que as suas escolhas não seriam questionadas tinha muita liberdade para poder fazer a estratégia que lhe convinha. Se você tem um órgão que efetivamente serve de limites, cobra explicações nas escolhas, nas opções e eventualmente pune os desvios, é óbvio que um procurador ia pensar duas vezes antes de tomar certas decisões. A impressão que dá é que o Conselho Nacional do Ministério Público na verdade entra pouco no cálculo dos procuradores. Aquela pergunta que você me fez lá atrás: se pune pouco porque são justos ou cumprem a lei? Na verdade, eles não precisavam cumprir tudo, mas se os procuradores sentissem o Conselho como uma ameaça efetiva, talvez por exemplo ele [CNMP] fosse um instrumento para frear um pouco a atuação questionável que eles tiveram na "lava jato", principalmente o núcleo de Curitiba.

"A certeza da impunidade permite a corrupção no Brasil." Esse era o argumento que eles [membros do MP] usavam. E, pois bem, curiosamente, a certeza da impunidade por parte de certos membros do Ministério Público permite que eles atuem da maneira que acharem mais pertinente. Aliás, o Supremo também deixou correr muito solto no começo. Se esses órgãos tivessem freado alguns movimentos da lava jato, especialmente de Curitiba, talvez a gente não visse esse fim melancólico que teve a lava jato. Então, eu diria o seguinte: [o CNMP] era uma preocupação secundária, provavelmente, para o Dallagnol, por exemplo. No cálculo político dele, entre atuar no limite da legalidade ou se preocupar com o Conselho. Inclusive na "vaza jato" houve telefonemas e trocas de mensagens relativas a isso, dos julgamentos do Dallagnol e ele fazendo *lobbies* internos ao MP para tentar barrar algo no Conselho. Então, quando você identifica que um órgão dificilmente vai te punir, e se te punir vai ser algo muito leve, não tem por que se preocupar com esse órgão. Acho que esse Conselho, nesse modelo, de pouca atuação, do ponto de vista disciplinar, de certa forma facilitou a vida daqueles que estavam dispostos a colocar em prática os próprios valores políticos, preferências políticas para combater a corrupção.

ConJur — Como o senhor avalia o comportamento das instituições em relação à "lava jato"?

Kerche — O que escrevi em um livro que está para ser lançado, junto com a professora Marjorie Marona, é que as instituições brasileiras não foram capazes de barrar a "lava jato", no que ela teve de ruim. Porque é lógico que teve corrupção, que tinha coisa que merecia ser combatida. Mas teve excessos evidentes. E as instituições não foram capazes de barrar esses excessos, incluindo o Supremo. Quando barrou? Quando caiu um meteoro extrainstitucional, que foi um hacker que constrangeu todo o sistema de Justiça, o Poder Judiciário e o Supremo e tornou evidente aquilo que várias pessoas já vinham falando: que estavam passando do limite da legalidade, da imparcialidade etc.

O Supremo teve uma atuação muito tímida durante a "lava jato". No caso do vazamento do grampo do Lula com a Dilma no *Jornal Nacional*: o Supremo não ter sido muito incisivo e ter punido efetivamente Sergio Moro foi um sinal de "façam o que quiserem". Até teve aquele movimento de [dificultar] conduções coercitivas, mas efetivamente a história da "lava jato" foi moldada apenas depois do vazamento do hacker.

Mas, de qualquer forma, não só o Supremo, mas as instituições brasileiras não tiveram força para barrar uma atuação claramente questionável da lava jato, em especial do núcleo de Curitiba. Teve que cair um meteoro lá em Araraquara, para constranger e fazer uma mudança efetiva de atitude e fazer um pouco de justiça, ainda que tardia. Mas o STF teve a possibilidade, poderia ter servido como uma barreira, e não serviu. Porque o Supremo também é uma instituição política



— não no sentido partidário —, atenta aos humores da opinião pública e, naquele momento, foi um massacre. Nesse livro, nós fizemos um levantamento e pegamos todas as pesquisas de opinião; por exemplo, aquela que o Datafolha faz de qual o maior problema do Brasil. Historicamente, você tinha saúde, violência, educação, desemprego. O único período em que o maior problema do Brasil era a corrupção foi o período da "lava jato". Mostramos isso com pesquisas: houve um massacre do ponto de vista da cobertura da mídia. É lógico que com a "vaza jato" a coisa ficou muito mais escancarada. Mas havia vários indícios, havia pesquisadores, advogados, operadores de Direito que já estavam mostrando que tinha uma coisa muito estranha. Então, não acho que seja uma questão de falta de informação [a atuação tímida das instituições em relação à "lava jato"]].

O Supremo reagiu ao ambiente político, a uma certa pressão da sociedade, que achava que o único caminho possível era uma opção pela antipolítica, pela demonização dela, prisão de políticos e que o grande problema do Brasil, esse país tão desigual, era a corrupção. Então, não acho que o principal problema, ou que o motivo do Supremo não ter agido era por falta de informação. Acho que o Supremo também responde, e tem vários estudos que mostram isso, à opinião pública e ao clima político que o Brasil estava vivendo naquele momento. Era muito difícil resistir. A imprensa não resistiu e o Supremo também.

ConJur — Existe algum espaço para que, diante dessa inércia do CNMP, o próprio Judiciário, de uma forma geral, faça as vezes do Conselho? Não exatamente a mesma função, porque um é via administrativa e o outro é via judicial, mas que essa punição, esse controle externo seja feito pelo Judiciário.

Kerche — Também não apostaria nisso. Acho que é pouco provável. (...) Por mais descontente que o Supremo tenha ficado agora com a "lava jato", tem uma parte que segue muito fiel aos princípios dela: punitivismo, antipolítica, o discurso de que juízes não eleitos são responsáveis pela efetividade da democracia brasileira. Então, acho que, se depender dali, também não consegue. O fato é o seguinte: conseguir algum tipo de punição a um promotor por ele cometer alguma irregularidade (fazendo alguma escolha parcial, por exemplo) tem chances bem diminutas. Falei em um artigo — que eu escrevi com dois colegas — que isso é uma corrida de obstáculos e que é muito difícil chegar ao fim dela. Porque essa autonomia do MP é quase total. Um promotor e um procurador têm poucas chances de serem punidos. Até falo que o CNMP é o que um autor americano fala de *window dressing institution*, que é uma instituição de fachada. Você acha que ela vai agir de um jeito, mas na verdade não age. E quando você provoca os procuradores, eles dizem que tem o Conselho, mas todos sabemos que é de fachada, que nesse aspecto é pouco efetivo, e nesse aspecto também o é o poder Judiciário, por diversas razões.



Talvez um dia, com mais calma, a gente possa refletir sobre essa instituição que é absolutamente necessária, pois não existe democracia sem um órgão responsável pela ação penal. É preciso que em algum grau esses atores sejam protegidos para atuar, mas também tem esse pressuposto mais geral de que na democracia todo mundo tem que prestar contas. Isso é um pressuposto da democracia. Então, mesmo os promotores, por mais bem-intencionados que sejam, eles também precisam de limites. Montesquieu tinha uma frase que até é o título do meu livro: "quem diria, até a virtude precisa de limites". (...) E uma boa maneira de fazer esse limite seria uma atuação um pouco mais enérgica do CNMP.

ConJur – E essa simplificação do debate ganha ressonância na imprensa...

Kerche – Eles são muito bons de comunicação. Conseguem colar essas coisas. A começar pelos nomes. A "PEC da impunidade", a "PEC da mordaza", essas coisas. Quando você inventa um nome, um carimbo, até isso é uma estratégia de comunicação. Então, você simplifica um debate que é muito complexo e transforma em uma coisa de "sim" ou "não". É uma simplificação do debate e que eu diria que não é saudável para a democracia.

E também temos que deixar claro que uma parte da imprensa é muito interessada nisso. Porque o promotor e o procurador são fontes privilegiadas. Há estudos que mostram isso, que num dia falavam que iam investigar e no dia seguinte estava na imprensa e isso ia se alimentando. E como o promotor ou procurador não é punido pelo que fala, ele pode falar o que quiser. (...) Falamos muito sobre o interesse corporativo do Ministério Público em ser contra qualquer tipo de limite, mas também há o interesse corporativo da imprensa em não dar limite para o MP, por ele funcionar como uma fonte privilegiada. E vimos isso pela "vaza jato". Quem já estuda já desconfiava disso, já falava, via, escrevia, mas a "vaza jato" deixou isso muito claro. Essa relação muito próxima e pouco crítica da imprensa. Porque a imprensa toma aquilo como verdade e não abria espaço para o contraditório. A "lava jato" foi isso. Um massacre todos os dias. O contraditório era visto como mentira e quem falava a verdade era só o procurador. Porque tem esse elemento muito forte de que autonomia e independência são sinônimos de neutralidade, mas esse pressuposto é um desastre para a democracia. Ninguém é anjo.

** Texto de abertura modificado às 9h30 de 19/10, para alteração de informações.*

Date Created

19/10/2021