

O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO ENTRE A TUTELA COLETIVA E O COMBATE À CORRUPÇÃO: TRAJETÓRIA, MUDANÇA E PURALIDADE INSTITUCIONAL¹

Bruno Lamenha
Universidade Federal de
Pernambuco
<https://orcid.org/0000-0002-6655-2735>

**Flávia Danielle Santiago
Lima**
Instituição/
Afiliação Universidade de
Pernambuco (UPE)
<https://orcid.org/0000-0002-6995-0982>

The Brazilian public prosecutor's
office between collective protection
and fight against corruption:
institutional path, change and
plurality

RESUMO

A pesquisa questiona a viabilidade de uma agenda de prioridades comum ao Ministério Público brasileiro (MP), especialmente no que diz respeito à atuação finalística, diante da pluralidade de órgãos ministeriais existentes no sistema de justiça, aspecto pouco explorado pela literatura. Seria possível, portanto, propor uma mudança institucional do campo da tutela coletiva para a repressão criminal anticorrupção, como sustentado na literatura, sem levar em consideração esta particularidade? O método empregado é o hipotético-dedutivo e o marco teórico adotado é o novo

¹Agradecemos aos pareceristas da publicação pelas contribuições para o aperfeiçoamento deste trabalho.



institucionalismo histórico, a partir de abordagens clássicas, como a dependência da trajetória e a mudança institucional gradual, trabalhada por Mahoney e Thelen (2010), e mais específicas, como a noção de pluralismo estatal discutida por Arantes e Moreira (2019). A pesquisa é bibliográfica, baseada em uma revisão temática interdisciplinar e na análise de dados objetivos secundários, que abrangem dois *surveys* publicados respectivamente por Sadek (2010) e Lemgruber e colaboradores (2016) e dados de relatórios anuais de produtividade do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Como resultado, verificou-se que, apesar da deficiência analítica da literatura quanto à pluralidade institucional, há dados empíricos e fatores internos e externos comuns que sustentam uma agenda institucional compartilhada entre os diferentes órgãos ministeriais.

Palavras-chave: Ministério Público. Institucionalismo Histórico. Mudança Institucional Gradual. Pluralismo Estatal. Agenda de Prioridades.

Abstract

The research questions the viability of a common priority agenda common for the Brazilian Public Prosecutor's Office (MP), especially about its performance in judicial and extrajudicial activities, given the plurality of MP bodies existing in the justice system, an aspect poorly explored in the literature. So, it would be possible to propose an institutional change from the collective redress area to the anti-corruption criminal repression, as supported by literature, without taking this particularity into account? The research used the hypothetico-deductive method and the theoretical framework adopted is the new historical institutionalism, from classical approaches such as path dependence and gradual institutional change, developed by Mahoney and Thelen (2010), and more specific approaches, such as the notion of developed state pluralism. by Arantes and Moreira (2019). The research is bibliographical, supported by an interdisciplinary thematic review and on the analysis of secondary objective data, covering two *surveys* published respectively by Sadek (2010) and Lemgruber *et al* (2016) and data from annual productivity reports prepared by the National Council of the Public Prosecution Service (CNMP). As a result, it was found that, despite the analytical deficiency in the literature regarding the institutional plurality, there are common internal and external factors, in addition to empirical data, which support the existence of an institutional agenda shared between different MP bodies.

Keywords: Public Prosecutor's Office. Historical Institutionalism. Gradual Institutional Change. State Pluralism. Priorities Agenda.

INTRODUÇÃO

Há alguns anos, parte da literatura especializada sobre Ministério Público (MP), sobretudo aquela com foco na trajetória e nos arranjos institucionais, tem apontado para a existência de certos elementos

A hipótese deste artigo, portanto, é investigar se há elementos suficientes para se alcançar a leitura de mudança institucional proposta por parte da literatura especializada, mas levando em consideração aqui a variável da pluralidade institucional.

indicativos de uma particular alteração das prioridades de atuação do órgão nos últimos anos. A leitura geral, a despeito de referenciais analíticos distintos, propõe que, desde meados dos anos 2000, o MP deixou de priorizar a atuação na defesa de direitos transindividuais (tutela coletiva) para privilegiar a repressão anticorrupção, especialmente em sua vertente criminal^{2 3}.

Esta mesma literatura, todavia, dedica pouco espaço à pluralidade institucional do MP brasileiro⁴, uma vez que este não constitui uma única organização, existindo, no sistema de justiça nacional, 30 (trinta) órgãos ministeriais sem qualquer subordinação finalística entre si, como consequência do modelo federativo brasileiro⁵. Por vezes, portanto, há uma universalização apressada de certos fenômenos a partir da experiência de um único órgão ministerial. No caso particular da mudança institucional tratada no parágrafo anterior, o desempenho institucional do Ministério Público Federal, nomeadamente em vista das grandes operações de repressão penal anticorrupção ocorridas nos últimos anos, costuma ser utilizado como paradigma para se propor, sem maiores problematizações, um giro das prioridades do MP brasileiro.

A hipótese deste artigo, portanto, é investigar se há elementos suficientes para se alcançar a leitura de mudança institucional proposta por parte da literatura especializada, mas levando em consideração aqui a variável da pluralidade institucional. Objetiva-se discutir se há e em que condições as evidências reunidas pelo campo de estudos dão suporte à identificação de uma alteração da agenda de prioridades como um fenômeno comum, ainda que em termos relativos, a todo o Ministério Público brasileiro.

Para a consecução desse intento, três objetivos específicos serão desenvolvidos, traduzidos nas três partes do artigo. Na primeira seção,

² Kerche e Viegas (2020), por exemplo, pontificam que atualmente o MP “passa a ser reconhecido pelo seu papel de combate à corrupção mais do que pelo de defensor de direitos coletivos. Isso se deve não somente porque o que ganha destaque na imprensa são as denúncias e prisões de políticos, especialmente durante a Operação Lava Jato, mas, também, devido à atuação efetiva do órgão [...]. Nesse aspecto, os dados indicam que a prioridade deixou de ser a defesa dos direitos coletivos e sociais e se concentrou na corrupção”.

³ Dada a chamada independência das instâncias, um mesmo ato ilícito poderá gerar repercussões no âmbito civil, penal e administrativo. No que diz respeito à repressão anticorrupção, o Ministério Público atua em duas dessas frentes: na responsabilização penal e na apuração dos atos de improbidade administrativa, que possui natureza cível.

⁴ Utilizar-se-á, aqui, a expressão “MP brasileiro” para se referir a todos os órgãos ministeriais do sistema de justiça nacional, com exceção do MP do Trabalho e do MP Militar, em razão de suas especificidades temáticas.

⁵ ABRUCIO et al. 2021; VIEGAS et al, 2022, p. 432-433

desenvolver-se-á uma revisão de literatura sobre a trajetória institucional do MP brasileiro tal como normatizado em 1988, partindo de sua vocação para o campo da tutela coletiva, e também sobre a mudança de perfil de atuação proposta pela literatura, do campo da tutela coletiva para a repressão criminal anticorrupção, questionando aqui quais as principais características do perfil do MP que tornam possível essa singular plasticidade quanto à priorização de uma agenda institucional.

Não se resumirá, contudo, a sumarizar a contribuições dos autores, sendo mobilizada uma abordagem fundada no institucionalismo histórico e algumas de suas categorias centrais, como a dependência da trajetória⁶ para discutir o destaque inicial da tutela coletiva na agenda de prioridades do MP e a mudança institucional informal ou gradual⁷, abordando como foi possível esse giro de prioridades sem uma mudança significativa no marco normativo formal do MP brasileiro. Além disso, as noções de voluntarismo político⁸ e de pluralismo estatal⁹ serão importantes para discutir como essas mudanças na agenda de prioridades decorrem de um certo ativismo político de promotores e procuradores e não necessariamente de critérios técnicos.

Na segunda seção, abordar-se-á a questão da pluralidade institucional do MP brasileiro, discutindo, inicialmente, a pouca relevância dada pela literatura a esse ponto. Após, serão relacionados alguns elementos que permitem identificar uma certa trajetória e uma agenda comum ao MP brasileiro, a despeito da existência de vários órgãos ministeriais distintos. Aqui, será dado destaque a um certo esforço de padronização institucional levado a efeito pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

A terceira seção promove uma revisão nos dados empíricos mobilizados pela literatura para dar suporte à hipótese de giro de prioridades, abordando duas questões. Primeiro, se há elementos referentes à agência dos promotores e procuradores frente a hipótese de mudança institucional proposta pela literatura. Aqui serão trabalhados dois *surveys* realizados com um intervalo de 20 (vinte) anos entre si (1996 e 2016), que entrevistaram dezenas de membros do MP brasileiro sobre aspectos relacionados

⁶ PIERSON, 2000, p. 265-266; HALL e TAYLOR, 1996, p. 200.

⁷ MAHONEY e THELEN, 2010, p. 4-14.

⁸ ARANTES, 2002.

⁹ ARANTES e MOREIRA, 2019.

à visão da organização e de sua atuação finalística¹⁰. Após, analisando-se os dados de produtividade publicados pelo CNMP, será discutido se os indicadores da atividade finalística do MP brasileiro dão suporte à hipótese de mudança institucional discutida no texto.

1. AGENDA DE PRIORIDADES E MUDANÇA INSTITUCIONAL: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA

1.1. A tutela coletiva como alma do MP de 1988

Entre um tom quase laudatório, que exalta o seu perfil institucional alegadamente único no mundo¹¹, e as críticas quanto a uma certa assimetria entre um amplo rol de atribuições e prerrogativas e um baixo nível de *accountability*¹², a singularidade e o arrojo do desenho institucional do Ministério Público na Constituinte de 1987-1988 são um ponto de relativo consenso na literatura especializada¹³.

Focando especificamente no âmbito de suas atribuições funcionais, pode-se afirmar, mais de 30 (trinta) anos após a promulgação da CRFB/88, que, virtualmente, qualquer questão de relevo público pode ser submetida ao escrutínio dos órgãos do Ministério Público¹⁴. A esse propósito, para além das críticas hoje mobilizadas na literatura sobre o MP¹⁵, sustenta-se que há elementos normativo-formais suficientes para se propor que houve uma intencionalidade do Constituinte em situar o MP brasileiro como uma organização situada na fronteira entre o político e o jurídico – isto é, entre as organizações formadas por agentes eleitos e o sistema de justiça¹⁶.

¹⁰ SADEK, 2010; LEMGRUBER et al, 2016.

¹¹ NÓBREGA, 2007, p. 64.

¹² KERCHÉ, 2018; KERCHÉ e MARONA, 2018, p. 94-95; OLIVEIRA et al, 2020.

¹³ SADEK, 2000; ARANTES, 2002; KERCHÉ, 2009; CARVALHO e LEITÃO, 2010; RIBEIRO, 2017.

¹⁴ SAMPAIO e VIEGAS, 2019.

¹⁵ Nos últimos anos, as principais críticas apontam para uma excessiva interferência dos órgãos ministeriais na elaboração de políticas públicas (SAMPAIO e VIEGAS, 2019, p. 24) e para um processo disfuncional de politização do órgão no campo da atuação anticorrupção (KOERNER, 2018, p. 317-324; KERCHÉ e MARONA, 2018, p. 70-72; AVRITZER e MARONA, 2017, p. 375).

¹⁶ Cf. ARANTES, 1999, p. 96. Múltiplos aspectos podem explicar os porquês desta particular decisão da Constituinte, não havendo consenso na literatura a esse respeito (CARVALHO e LEITÃO, 2010, p. 404-408). Pode-se citar, ao menos, três elementos relevantes: i) o sucesso da bem organizada agenda corporativa do próprio MP, em franca mobilização desde meados da década de 1970; ii) um ambiente político-ideológico favorável ao estabelecimento de um órgão fora da dinâmica político-eleitoral para a fiscalização dos poderes públicos e defesa dos interesses sociais; iii) a articulação dessa agenda de fortalecimento institucional também com atores externos ao sistema de justiça e ao próprio Estado, como a sociedade civil organizada durante a democratização (LAMENHA, 2019).

Nesta configuração institucional, pode-se citar dois aspectos que se afiguram paradigmáticos. O primeiro abrange o amplo rol de atribuições finalísticas confiados ao MP pelo texto constitucional. Aqui, destaca-se que, se antes de 1988, o Ministério Público brasileiro tinha uma função bastante similar a outras agências congêneres em outros países de tradição jurídica próxima ao Brasil – a persecução criminal –, o desenho institucional do Constituinte transcendeu este campo, “englobando temáticas tão diversas como o controle da atividade policial, a supervisão da pena privativa de liberdade e a proteção e garantia dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos”¹⁷.

Essa ampliação tão sensível no rol de atribuições finalísticas, no entanto, merece uma breve digressão para ser adequadamente compreendida. A CFRB/88, na realidade, não representou um ponto de partida de um novo Ministério Público, sendo mais acertado situá-la como ponto de chegada de um gradual processo de mudança institucional formal capaz de forjar não só um novo marco normativo, mas uma identidade institucional renovada para a organização¹⁸.

Há evidências suficientes para propor que esse novo perfil institucional do MP de 1988 decorre, entre outros aspectos, do desenvolvimento progressivo de um microsistema de proteção aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (a chamada tutela coletiva), a partir de meados da década de 1970¹⁹. Este processo foi alicerçado em um movimento reformista articulado²⁰, não só dentro

¹⁷ RIBEIRO, 2017, p. 52-53.

¹⁸ ARANTES, 2002, p. 76.

¹⁹ Pode-se sumarizar alguns marcos legislativos que são evidência dessa trajetória: i) a inclusão do art. 82, III, do Código de Processo Civil de 1973, estabelecendo a intervenção obrigatória do MP em matérias que envolvessem “interesse público”, sendo esta categoria aberta e sem maior precisão semântica logo interpretada como uma cláusula autorizativa da atuação do MP na defesa de interesses sociais e individuais disponíveis (CARVALHO e LEITÃO, 2010, p. 400); ii) a Emenda Constitucional n. 7/1977 prevendo uma lei orgânica nacional para o MP (art. 96, p. único); iii) a LC n. 40/81, a primeira lei orgânica nacional do MP, prevendo a “defesa da ordem jurídica e dos interesse indisponíveis da sociedade” como função institucional do MP, e a “iniciativa para ação civil pública” como uma das atribuições finalísticas do órgão (arts. 1º e 3º, III); iv) a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), que atribuiu ao MP a legitimidade exclusiva para promover a responsabilização criminal por danos causados ao meio ambiente (art. 14, par. 1º); v) a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), que assegurou ao MP a posição de legitimado ativo concorrente para a propositura da ACP e a atribuição para instaurar o inquérito civil (art. 5º e 8º, par. 1º).

²⁰ Ressalte-se que a literatura registra uma intensa mobilização impulsionada pela agenda corporativa do próprio MP durante esse período, de início capitaneada pela Associação Paulista do Ministério Público (ANMP). Outro ator corporativo, já na direção de uma agenda corporativa nacional, foi a Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (CAEMP), atual Associação Nacional do Ministério Público – CONAMP (CABRAL NETTO, 2009, p. 40; ARANTES, 2002, p. 61).

Ganha relevo aqui a temática da independência funcional, isto é, a liberdade de atuação de que gozam os membros do MP no exercício de sua atividade-fim, sem a necessidade de subordinação ou aquiescência a membros ou instâncias superiores do órgão, limitando-se, apenas, na interpretação feita pelo próprio agente acerca do conteúdo da legislação aplicável ao caso concreto

da comunidade jurídica e no campo legislativo, mas também junto à sociedade civil organizada no contexto de ebulição dos movimentos por direitos e democracia no longo processo transicional brasileiro²¹. Além disso, o aparelhamento jurídico-funcional do MP brasileiro a partir da reivindicação de uma posição central no âmbito da tutela coletiva, à época, também pode ser associado ainda ao crônico déficit de efetividade no campo dos direitos sociais²².

Se o amplo catálogo de atribuições oferece a amplitude temática para atuação do MP brasileiro, o segundo aspecto que se pretende destacar está associado à agência dos promotores e procuradores no desempenho dessas tarefas. Ganha relevo aqui a temática da independência funcional, isto é, a liberdade de atuação de que gozam os membros do MP no exercício de sua atividade-fim, sem a necessidade de subordinação ou aquiescência a membros ou instâncias superiores do órgão, limitando-se, apenas, na interpretação feita pelo próprio agente acerca do conteúdo da legislação aplicável ao caso concreto²³. Dentro desse espectro, há ainda a possibilidade de instauração de uma apuração de ofício, o que distingue sensivelmente o MP em relação ao Poder Judiciário, que se submete ao princípio da inércia²⁴.

Assim, apesar da criação de um órgão de controle externo pela EC 45/03, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), tem-se apontado para um baixo nível de *accountability* horizontal frente a essa discricionariedade de atuação finalística²⁵. De toda sorte, esta dimensão se afigura fundamental para o estudo de uma organização complexa como o MP brasileiro a partir de um fenômeno pouco explorado pela análise institucionalista: o ativismo político de agentes estatais²⁶.

1.2. Ativismo político de agentes estatais: voluntarismo político e pluralismo estatal

Arantes²⁷ propôs, ainda no início dos anos 2000, um eixo analítico importante para pensar o MP de 1988, baseado em uma certa “dimen-

²¹ MACIEL e KOERNER, 2014, p. 114.

²² MARONA et al, 2017, p. 3.

²³ LEMGRUBER et al, 2017, p. 14; VIEGAS e SAMPAIO, 2019, p. 24.

²⁴ LAMENHA, 2019.

²⁵ KERCHE, 2018; OLIVEIRA et al, 2020.

²⁶ ARANTES e MOREIRA, 2019. Eles definem o ativismo político de agentes estatais como a mobilização e a promoção de uma agenda institucional por parte de uma dada corporação ou agentes estatais (como o MP, por exemplo) com objetivo de produzi-lo ou ratificá-lo no âmbito do quadro normativo-institucional do Estado (2019, p. 103).

²⁷ ARANTES, 2002, p. 115.

são intencional da ação de promotores e procuradores no sentido de reconstruir o Ministério Público e transformá-lo em agente político da lei”²⁸. Esta perspectiva da agência dos membros do Ministério Público é possível, segundo o autor, a partir do perfil e das configurações normativo-funcionais, nomeadamente duas características: i) um amplo rol de atribuições finalísticas; ii) o estabelecimento da chamada independência funcional na atuação dos promotores e procuradores.

Este desenho institucional, do qual se sobressaem as duas características citadas, apontaria para uma organização capaz de construir uma identidade e uma agenda institucionais com uma plasticidade muito singular, notadamente quando comparado a outros órgãos estatais, inclusive do próprio sistema de justiça. Este desdobramento particular do perfil institucional do MP Brasileiro foi denominado por Arantes²⁹ como “voluntarismo político”. A expressão denota um ativismo político de promotores e procuradores que, a partir de uma visão ou ideologia institucional sobre o próprio MP, a sociedade e a relação entre ambos, constrói sentidos sobre os papéis e o desempenho da organização, o que inclui, evidentemente, as prioridades de atuação finalística³⁰.

Baseado em dados colhidos em 1996 junto a promotores e procuradores em sete Estados da Federação³¹, Arantes³² identificou três características fundamentais do “voluntarismo político” constituinte de uma cultura institucional comum ao MP brasileiro: i) uma crítica da sociedade civil, vista como débil e incapaz de lutar adequadamente pela implementação dos direitos previstos na lei; ii) uma crítica do Estado, nomeadamente dos atores eleitos, em razão de uma suposta ineficiência na implementação dos direitos garantidos à sociedade e na boa gestão da coisa pública; iii) a constatação de que, diante do divórcio entre uma sociedade débil e um Estado inepto, caberia ao MP ocupar esse espaço, como mediador da cidadania, na defesa da sociedade indefesa.

Este ambiente institucional tornou possível o desenvolvimento de uma agenda institucional que estabeleceu, gradualmente durante

²⁸ ARANTES, 2002, p. 115.

²⁹ ARANTES, 2002, p. 116-119.

³⁰ MARONA et al, 2017.

³¹ SADEK, 2010.

³² ARANTES, 2002, p. 116-119.

Assim, uma agenda de prioridades se traduz, em síntese, em um discurso dominante na construção da imagem do MP e de suas relações com a sociedade e com outros órgãos estatais. Reconhecer um discurso dominante, porém, “não significa que divergências internas tenham desaparecido e, o que é mais importante, que a prática judicial e política inspirada nesses novos valores seja uniforme em todo o país”

a década de 1990, a defesa de direitos transindividuais como um campo de atuação prioritária do MP brasileiro, inclusive, em relação à clássica atividade de persecução criminal. Cabe aqui, desde logo, uma rápida advertência: a identificação de atividades prioritárias em detrimento de outra não significa que a atuação considerada “não prioritária” seja deixada totalmente de lado, ou ainda que, do ponto de vista quantitativo, as atividades prioritárias constituam o maior volume de trabalho desenvolvido.

Assim, uma agenda de prioridades se traduz, em síntese, em um discurso dominante na construção da imagem do MP e de suas relações com a sociedade e com outros órgãos estatais. Reconhecer um discurso dominante, porém, “não significa que divergências internas tenham desaparecido e, o que é mais importante, que a prática judicial e política inspirada nesses novos valores seja uniforme em todo o país”³³.

Avançando na tese de Arantes, essa priorização da tutela coletiva frente a outras atribuições do órgão respondia, primeiro, à própria trajetória de construção do novo MP de 1988³⁴, na qual, como já exposto, a mobilização de um papel central no campo da tutela coletiva foi fundamental para o perfil institucional legado pela Constituinte de 1987-1988. Um desdobramento esperado deste processo abrangia, justamente, a necessidade de desenvolver uma nova racionalidade e novos mecanismos de atuação para o novo campo de atuação, tão diverso da clássica função persecutória criminal. Surgia, portanto, a identidade institucional do Ministério Público como verdadeiro “advogado da sociedade”³⁵.

O resultado mais imediato desta nova imagem de um MP mais próximo e comprometido com a implementação dos direitos titularizados pela sociedade foi o aumento do índice de confiança da população em relação ao Ministério Público brasileiro e, por consequência, o acúmulo de capital político por parte dos órgãos ministeriais. Veja-se, por exemplo, os achados do último trimestre de 2012 do Índice de Confiança na Justiça elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). O levantamento indicara que o MP era considerado, à época,

³³ ARANTES, 2002, p. 116.

³⁴ HALL e TAYLOR, 1996, p. 200; PIERSON, 2000, p. 252.

³⁵ SADEK, 2000, p. 30.

a terceira organização mais confiável aos olhos da população – com 50% de manifestações positivas dos entrevistados – somente atrás das Forças Armadas e da Igreja Católica³⁶.

Esse incremento de visibilidade positiva ao longo da trajetória do MP brasileiro tem sido identificado, justamente, como um processo gradual de construção de uma imagem institucional mediada pelo desenvolvimento de uma certa *agenda de prioridades* em uma relação com outros órgãos estatais e com a própria sociedade civil³⁷. Como já proposto, diante de um leque de atribuições finalísticas tão amplo, seria inevitável que certas atribuições finalísticas assumissem primazia em relação a outras. O ponto aqui é que este processo de priorização não se pautaria por critérios eminentemente técnicos, mas também pelas pautas de caráter corporativo.

Esta leitura reforça a utilidade, à abordagem do novo institucionalismo histórico, da consideração dos agentes estatais como atores relevantes na mobilização de um projeto institucional – ou, mais simplesmente, dos seus próprios interesses – no processo de concepção de um perfil institucional ou de uma política pública³⁸. No caso específico da experiência institucional brasileira, Arantes³⁹ tem defendido que, paralelamente à clássica noção de pluralismo político – através da qual setores da sociedade civil apresentam e reivindicam o atendimento de suas demandas ao Estado –, tem-se desenvolvido um fenômeno denominado pelo autor como *pluralismo estatal*.

Aqui, ao invés de atores não estatais, são agentes, grupos e corporações da própria estrutura estatal que se articulam politicamente para planejar e implementar metas e projetos institucionais específicos, para a consecução de maior espaço, recursos, prerrogativas e atribuições. Por vezes, essas agendas particularistas são mediadas por um discurso esteado na defesa de direitos, na transparência e na fiscalização do patrimônio público, o que estaria inexoravelmente associado a

³⁶ CUNHA, 2014.

³⁷ ARANTES, 2002; MARONA et al, 2017.

³⁸ Cf. SKOCPOL, 1985. Não se propõe uma explicação monolítica para o fenômeno recém descrito da agenda de prioridades – notadamente porque é sabido que a análise da dinâmica institucional não é o único modelo explicativo de uma dada comunidade política (HALL e TAYLOR, 2003, p. 201). Esta abordagem, porém, parece importante para pensar a trajetória institucional, não só do MP, mas também de outras organizações do sistema de justiça nacional (ARANTES e MOREIRA, 2019).

³⁹ ARANTES, 2015, p. 30.

um funcionamento melhor dos órgãos estatais e, por conseguinte, da própria democracia⁴⁰. Isso não significa, evidentemente, que o sucesso de tais projetos corporativos não possa representar, em termos de resultado, eventuais aperfeiçoamentos institucionais.

1.3. Mudança institucional gradual: da tutela coletiva à repressão criminal anticorrupção

Vários trabalhos recentes na literatura sobre o MP brasileiro têm identificado um deslocamento nas prioridades discursivas e da atividade finalística da organização da temática da tutela coletiva para o campo da repressão penal anticorrupção⁴¹. A maior parte destas pesquisas, ressalte-se, passa ao largo da identificação do voluntarismo político e da sua instrumentalização em uma *agenda de prioridades* que medeia a interação entre MP, Estado e sociedade civil como um aspecto relevante para pensar a cultura institucional dos órgãos ministeriais.

De toda sorte, ao contrário do que possa se supor à primeira vista, a lógica de mediação entre uma sociedade civil débil e um Estado ineficiente, característica central do voluntarismo político identificado por Arantes⁴², não está intrinsecamente associada à temática da defesa dos direitos transindividuais. Assim, Marona e outros⁴³ propuseram que, dados o amplíssimo rol de atribuições e a prerrogativa de independência funcional dos membros, mudanças internas e externas ao MP brasileiro podem favorecer a uma reorganização dessa agenda de prioridades – no caso, um giro da priorização da defesa de direitos difusos e coletivos para o campo do chamado combate à corrupção, fenômeno identificável sobretudo a partir de meados dos anos 2000⁴⁴.

Outros aspectos típicos do perfil institucional do MP também parecem concorrer para explicar esse fenômeno, como o baixo grau de *accountability* horizontal⁴⁵ e a insuficiência de padrões coordenados

⁴⁰ ARANTES e MOREIRA, 2019, p. 98.

⁴¹ LEMGRUBER et al, 2016; MARONA et al, 2017; AVRITZER e MARONA, 2017; SAMPAIO e VIEGAS, 2019; KERCHÉ e VIEGAS, 2020.

⁴² ARANTES, 2002.

⁴³ MARONA et al, 2017, p. 21-22.

⁴⁴ ARANTES, 2011, p. 99; AVRITZER e MARONA, 2017, p. 366.

⁴⁵ KERCHÉ, 2018; OLIVEIRA et al, 2020.

Desde 1988, não houve alterações normativas significativas quanto à atividade finalística do MP brasileiro, de maneira que um processo de mudança institucional, nestes termos, se identifica como uma experiência gradual ou informal

de atuação⁴⁶ – embora, neste último ponto, e conforme se discutirá posteriormente, sejam identificadas tentativas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em oferecer subsídios para o estabelecimento de uma certa padronização institucional na atuação finalística⁴⁷.

Do ponto de vista da análise neoinstitucionalista, essa alteração na agenda de prioridades representa uma reversão na trajetória do MP brasileiro, voltado para o campo da defesa de direitos transindividuais, observada desde o período anterior à própria Constituição de 1988. Uma chave analítica possível para estudar adequadamente este fenômeno é categorizá-lo como uma mudança institucional. Aqui, vale ressaltar, não se está diante de uma ruptura ou choque institucional provocado por um fator exógeno, como são as manifestações clássicas de mudança institucional pela literatura. Desde 1988, não houve alterações normativas significativas quanto à atividade finalística do MP brasileiro, de maneira que um processo de mudança institucional, nestes termos, se identifica como uma experiência gradual ou informal⁴⁸. Ressalte-se, todavia, que a ausência de alterações no marco normativo constitucional e legal do MP de 1988, no que diz respeito à atividade-fim, não significa que esse processo de mudança institucional gradual não seja espelhado nas regulações internas e procedimentais dos órgãos ministeriais, sendo a melhor evidência aqui, conforme se desenvolverá a seguir o papel do CNMP e o seu esforço paulatino de padronização institucional.

E o que tornou possível esse processo de mudança institucional no âmbito do MP brasileiro? A literatura aponta que, a partir de meados dos anos 2000, este movimento começou a se fazer sentir paulatinamente, com o fortalecimento, de início difuso, de uma agenda de mobilização do direito penal para o enfrentamento da corrupção política no âmbito do sistema de justiça brasileiro⁴⁹. Verificou-se, sobretudo, o fortalecimento de redes de *accountability* formadas por diferentes órgãos de controle – não só os MPs, mas também os Tribunais de Contas, polícias judiciárias, em especial a Polícia Federal, e a recém-criada Controladoria-Geral da União⁵⁰.

⁴⁶ LEMGRUBER et al, 2017, p. 14.

⁴⁷ SAMPAIO e VIEGAS, 2019, p. 23-24; OLIVEIRA *et al*, 2020, p. 190-191.

⁴⁸ MAHONEY e THELEN, 2010, p. 17-18; LAMENHA e LIMA, 2021, p. 88-96.

⁴⁹ ARANTES, 2011, p. 99; AVRITZER e MARONA, 2017, p. 366; ENGELMANN, 2021, p. 54-55.

⁵⁰ VIEGAS et al, 2020, p. 4-7.

A articulação destas redes de *accountability* não é exatamente uma novidade surgida em meados dos anos 2000, mas um trabalho que veio se estabelecendo, paulatinamente, desde o início da Nova República, na esteira da difusão de uma agenda internacional associando boa governança ao combate à corrupção, inclusive através de diversos *think tanks*, como o *Brookings Institution*, o *Wilson Center* e a *Heritage Foundation*, que, ao longo de anos, promoveram pesquisas e a difusão desse ideário nos meios acadêmicos e editoriais brasileiros, na promoção de eventos com a presença de atores estratégicos do sistema de justiça e da sociedade brasileira⁵¹. O fato novo é que, a partir de 2003, esta agenda assumiu “outro patamar ou trajetória”⁵². Iniciativas de sucesso como a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003, e o Departamento de Recuperação de Ativos de Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), criado em 2004, datam deste período.

Paralelamente, compromissos internacionais associados a esse ideário de luta contra a corrupção como expressão da boa governança foram assumidos pelo Brasil. Aqui, os casos mais paradigmáticos são a Convenção Interamericana contra a Corrupção, internalizada por meio do Decreto n. 4.410/2002, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada pelo Brasil em 2003 e internalizada por meio do Decreto n. 5.687/2006. Além disso, merece destaque o fato de que órgãos de controle nacionais passaram a integrar redes internacionais de cooperação entre burocracias de diferentes países, facilitando a difusão de saberes e boas práticas – caso do acordo firmado pela CGU e o CNMP com a *Internacional Anti-Corruption Academy* (IACA), criada em 2011, entre outros órgãos, pelo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC); e da Rede de Formação de Ministérios Públicos Íbero-americanos (RECAMPI), criada em Madri, no ano de 2010⁵³.

Esse aperfeiçoamento e articulação interinstitucional rendeu frutos concretos para atividade finalística dos órgãos de controle que atuam na repressão criminal da corrupção, notadamente as polícias judiciárias, em especial a Polícia Federal, e os Ministérios Públicos. Um dos aspectos mais visíveis deste fenômeno, es-

⁵¹ MCCOY e HECKEL, 2001; FILGUEIRAS e ARANHA, 2011; ENGELMANN, 2021, p. 57-61.

⁵² VIEGAS et al, 2020, p. 5.

⁵³ ENGELMANN, 2021, p. 63.

pecialmente aos olhos da sociedade, foi o aumento das grandes operações anticorrupção, que, segundo compilação apresentada por Avritzer e Marona⁵⁴, aumentaram de 18 em 2003 para 556, no ano de 2015.

Nessa esteira, vários casos que se notabilizaram nos meios de comunicação, como as Operações Anaconda (2003), Satiagraha (2004) e Sanguessuga (2006), datam da primeira década dos anos 2000. Nestes anos iniciais, o principal ponto de inflexão nessa trajetória, sem dúvida, foi o chamado “escândalo do Mensalão” (2005), que afastou e responsabilizou agentes políticos de projeção nacional que serviam em altas posições do governo federal incumbente. De outro giro, a chamada Operação Lava Jato, com seu início já em 2014, em números superlativos pouco comparáveis a qualquer outro caso anticorrupção na história do País⁵⁵, representa o ápice dessa crescente, colocando órgãos do sistema de justiça, como o MP, no centro das atenções da vida política e da opinião pública, fortalecendo narrativas dirigidas para uma certa refundação da República por meio de um esforço vigoroso de luta contra a corrupção através do Judiciário⁵⁶.

A análise baseada no ativismo político dos atores estatais na chave do voluntarismo político e do pluralismo estatal, associados à existência de elementos concretos indicativos de uma progressiva especialização do sistema de justiça e do MP brasileiro na repressão criminal anticorrupção, robustece a plausibilidade da hipótese de mudança institucional gradual, ao menos do ponto de vista teórico. É preciso, todavia, tentar dar maior densidade à discussão, através do enfrentamento de dois pontos: i) a hipótese pode ser sustentada levando-se em consideração a pluralidade institucional do Ministério Público brasileiro? ii) a hipótese pode ser sustentada com base em dados nacionais sobre o MP?

⁵⁴ AVRITZER e MARONA, 2017, p. 367.

⁵⁵ A Lava Jato contou, em seu auge, com 4 (quatro) forças-tarefa em diferentes unidades da Federação (PR, RJ, DF e SP) e, entre 2014 e julho de 2018, “obteve 134 condenações somente em seu braço paranaense e denunciou ilícitos associados à corrupção que envolvem, somente na Petrobrás, uma malversação de recursos públicos da ordem de 6,2 bilhões de reais” (LAMENHA, 2019).

⁵⁶ CHALOUB e LYNCH, 2018, p. 270-272; ENGELMANN, 2021, p. 55; CALLEGARI *et al*, 2020, p. 266-267.

Nessa perspectiva, é razoável supor que órgãos ministeriais autônomos entre si contem com uma infraestrutura e regramentos internos distintos, podendo espelhar culturas institucionais e, conseqüentemente, agendas de prioridades diferentes. Como um padrão de mudança institucional poderia ser comum a órgãos ministeriais tão plurais?

2. PLURALIDADE INSTITUCIONAL E UMA AGENDA DE PRIORIDADES COMUM PARA O MP BRASILEIRO

Uma objeção possível à hipótese de mudança institucional em um órgão com as características do MP brasileiro está associada à pluralidade decorrente das configurações do sistema de justiça no modelo federativo brasileiro. Não há um único Ministério Público no Brasil. São, na realidade, 30 (trinta) órgãos ministeriais distintos – 26 (vinte e seis) órgãos estaduais (MPEs), sem qualquer relação administrativa entre si; e os 4 (quatro) ramos do Ministério Público da União (MPU): Ministério Público Federal (MPF) o MPDFT (Ministério Público do Distrito Federal e Territórios), Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Ministério Público Militar (MPM). No caso do MPU, embora o Procurador-Geral da República (PGR) seja o chefe administrativo dos quatro órgãos, somente atua de forma finalística no âmbito do MPF, de maneira que os outros três ramos também possuem Procuradores-Gerais específicos.

Nessa perspectiva, é razoável supor que órgãos ministeriais autônomos entre si contem com uma infraestrutura e regramentos internos distintos, podendo espelhar culturas institucionais e, conseqüentemente, agendas de prioridades diferentes. Como um padrão de mudança institucional poderia ser comum a órgãos ministeriais tão plurais?

Parece contribuir para esse contraponto o fato de que vários autores filiados à compreensão de mudança de eixo de prioridades da tutela coletiva para a repressão criminal à corrupção não consideram a pluralidade institucional do MP brasileiro como um aspecto relevante para suas discussões. Nessa esteira, tem-se proposto análises mais gerais sobre o Ministério Público brasileiro, tomando por referência a experiência particular de um ou alguns poucos órgãos ministeriais, especialmente o Ministério Público Federal (MPF).

Avritzer e Marona⁵⁷, por exemplo, são alguns dos primeiros pesquisadores sobre a atividade finalística do MP brasileiro a apresentar a questão da mudança institucional aqui discutida, ainda que não a tratem dentro do marco analítico do novo institucionalismo

⁵⁷ AVRITZER e MARONA, 2017.

histórico⁵⁸. Chama atenção, contudo, que, a fim de demonstrar suas hipóteses, seu texto se limita a apresentar dados referentes à atuação do MPF e da Polícia Federal, sem uma única referência à pluralidade institucional do MP brasileiro, seja para delimitar o campo de análise ao MP Federal, seja para estabelecer as limitações ou as possibilidades de extensão da discussão para outros órgãos ministeriais do sistema de justiça nacional.

Kerche e Viegas⁵⁹, por sua vez, publicaram versão preliminar do texto “O Ministério Público Brasileiro: de defensor de direitos à combatente da corrupção”. Aqui, a questão da pluralidade institucional claramente aparece no radar dos autores, uma vez que mencionam – por exemplo – dados nacionais a respeito dos órgãos ministeriais brasileiros. Contudo, o trabalho analisa dados do CNMP sobre produtividade judicial e extrajudicial exclusivamente do Ministério Público Federal – mesmo quando tais dados sobre os outros MPs também estão disponíveis. Nas conclusões, em que pese se tratar de um artigo pretensamente sobre o MP brasileiro⁶⁰ (e não especificamente sobre o MPF), os pesquisadores se limitam a discutir os achados sobre o MP Federal⁶¹.

O caráter nacional do MP Federal, sua maior visibilidade e, no caso específico da agenda anticorrupção, o grande impacto dos desdobramentos da Operação Lava Jato⁶² são alguns dos elementos que

⁵⁸ Em tópico do artigo em referência, intitulado “O Ministério Público e o Combate à Corrupção no Brasil”, os autores pontificam que “a partir dos anos 2000 a via criminal começou a parecer mais atrativa, particularmente depois da ‘reabilitação do prestígio do inquérito policial’, que veio a reboque do enorme incremento institucional que a polícia judiciária experimentou, particularmente a Polícia Federal e de inúmeras inovações legais e jurisprudenciais no campo do processo penal brasileiro”.

⁵⁹ KERCHE e VIEGAS, 2020.

⁶⁰ Em sua apresentação, o texto em questão pontua que: “Este artigo irá mostrar que o combate à corrupção não era a atribuição mais importante pensada para esse novo Ministério Público. Na verdade, o que o constituinte buscava primordialmente era uma agência, com autonomia em relação aos governos, encarregada da defesa de direitos sociais e coletivos. O Ministério Público que se projeta como um combatente da corrupção é fruto de mudanças exógenas e endógenas que se construíram especialmente após 2003” (KERCHE e VIEGAS, 2020).

⁶¹ “O que os relatórios mais atuais de atividades do Ministério Público Federal registram, contudo, é que os temas primordiais para os constituintes se tornaram, aparentemente, secundários quando comparados com o combate à corrupção. Tão importante quanto isso, o Ministério Público Federal não apenas prioriza o combate à corrupção como faz, de uma maneira geral, em detrimento de outros temas sensíveis para a população. É possível identificar como foi intensificado o combate à corrupção em momentos específicos, como as vésperas das eleições em 2013, em um dos momentos mais críticos da história política do país e que culminou com o impeachment de Dilma Rousseff” (KERCHE e VIEGAS, 2020).

⁶² VIEGAS et al, 2020.

provavelmente explicam o porquê dessa extensão automática de achados/análises relacionados ao MPF para o MP brasileiro como um todo. Há ainda razões de fundo metodológico, nomeadamente aquelas relacionadas à assimetria na transparência e na disponibilização de dados específicos sobre cada órgão ministerial e também quanto ao peso político dos diferentes atores ministeriais no contexto institucional brasileiro.

O pouco destaque dado à pluralidade institucional dos órgãos ministeriais, contudo, não invalida a hipótese do giro de prioridades proposto pela literatura. Sustenta-se aqui, na esteira de Lamenha e Lima⁶³, a possibilidade de traçar uma trajetória institucional comum ao MP brasileiro baseada em alguns pontos de contato que permitem propor a existência de um certo núcleo partilhado entre a visão e os sentidos dos diferentes órgãos ministeriais acerca de sua identidade e suas prioridades de atuação.

Há, em primeiro lugar, apesar da pluralidade institucional, um marco normativo único para o MP brasileiro: o próprio texto constitucional, que estabelece um só perfil institucional para todos os órgãos ministeriais, e a legislação infraconstitucional que, embora se desdobre em uma lei orgânica específica para o MP da União e seus quatro ramos (LC 75/93) e outra para os MPs estaduais (Lei n. 8.625/93), consegue manter uma relativa unidade organizacional e procedimental.

Também do ponto de vista corporativo, em que pese a existência de associações vinculadas a cada um dos órgãos ministeriais, subsistem instâncias associativas de caráter nacional, que recorrentemente mobilizam pautas institucionais únicas – é o caso, sobretudo, da Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP) e do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE). Tais espaços não se reduzem à articulação de um *lobby* ministerial frente a outros órgãos do quadro institucional da República, mas também operam como fóruns de troca de informações e boas práticas e, até mesmo, de promoção de uma certa educação corporativa e formação de quadros, através da realização de eventos, como, por exemplo, o Congresso Nacional do MP, realizado anualmente pela CONAMP desde 1986⁶⁴.

⁶³ LAMENHA e LIMA, 2021, p. 77.

⁶⁴ PENNA, 2021, p. 234-238.

Um terceiro aspecto diz respeito ao isomorfismo, ou seja, a tendência que apresentam organizações inseridas em um ambiente institucional similar de mimetizarem soluções, discursos e estratégias de atuação semelhantes⁶⁵. A dinâmica entre os diferentes órgãos ministeriais brasileiros são um exemplo desse tipo de fenômeno⁶⁶. Não por acaso, a replicação de boas práticas entre os diferentes órgãos ministeriais nacionais é uma tendência que remonta aos primeiros diálogos institucionais e corporativos no âmbito do MP brasileiro, caso do I Congresso Nacional do Ministério Público, ocorrido de 1942⁶⁷. Mais recentemente, no período posterior à promulgação da CRFB/88, um exemplo dessa partilha de estratégias de atuação associada à temática do combate à corrupção são os Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOs), estruturas especializadas para o enfrentamento da macrocriminalidade e em coordenação com outros órgãos de controle, cuja primeira experiência foi desenvolvida no MPSP, no ano de 1995. A partir daí, esse saber-fazer passou a ser difundido e adaptado às diferentes realidades dos MPs e, hoje, quase todos os órgãos ministeriais estaduais, hoje, contam com uma estrutura especializada semelhante. Até mesmo o MP Federal que, durante anos, optou pela adoção de um modelo diferente, baseado em Forças-Tarefas temporárias, passou a adotar, a partir de 2020, a estrutura de GAECO em diversos Estados⁶⁸.

Um quarto e último aspecto a mencionar diz respeito ao papel do CNMP, criado pela EC 45/04, como órgão de controle externo do MP

⁶⁵ DIMAGGIO; POWELL, 1984, p. 64-66; SCOTT, 2014, p. 185

⁶⁶ FAVERI et al., 2014, p. 2.

⁶⁷ Na ocasião, que contou com a participação de representantes de 18 dos 20 estados da Federação existentes à época, foram formulados princípios comuns a serem incorporados às leis estaduais regulamentando os diferentes órgãos ministeriais, quais sejam: i) regulamentação da carreira, com distribuição dos cargos por entrâncias correspondentes àquela do Judiciário; ii) obrigatoriedade do concurso público para ingresso nos cargos iniciais, incluindo-se na banca examinadora, onde não houver Conselho Superior, ao menos o Procurador-Geral; iii) Promoção na carreira com base em critérios de merecimento (dois terços) e antiguidade (um terço), salvo quanto ao último posto da carreira, cuja ascensão sempre deveria ser por merecimento; iv) garantias de estabilidade, com perda do cargo somente após processo judicial ou administrativo em que assegurada a ampla defesa; v) Proibição de remoções de ofício, salvo em razão de interesse público documentado em processo administrativo; vi) Oitiva prévia do membro acusado em caso de abertura de procedimento disciplinar; vii) direito a férias individuais, à licença remunerada para tratamento de saúde e à aposentadoria; viii) Vencimentos idênticos nas aposentadorias por invalidez decorrentes de acidente ou agressão não provocada no exercício das funções ou de moléstia contagiosa, que impossibilite o exercício do cargo; ix) separação das funções de Ministério Público e de advocacia de governo. Ver CABRAL NETTO, 2016, p. 35-36

⁶⁸ PALUDO *et al*, 2011, p. 28; BRASIL, 2021b.

brasileiro e dotado, entre outras atribuições, da expedição de atos regulamentares e recomendações relacionadas à preservação da autonomia funcional e administrativa do Ministério Público (CRFB, art. 130-A, §2º, I). Na prática, nos últimos anos, esta função particular do CNMP tem se dirigido à promoção de uma padronização institucional no âmbito dos órgãos ministeriais⁶⁹. Na impossibilidade de uma análise mais longa das dezenas de resoluções e recomendações que concretizam esse objetivo, destacam-se duas que dizem respeito, especificamente, ao objeto da discussão aqui travada.

A primeira delas é a Recomendação CNMP n. 42, de 5 de setembro de 2016, que recomenda a criação de estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal. Nos fundamentos de sua edição, o expediente destaca 5 (cinco) experiências de órgãos ministeriais específicas que o Conselho tenciona replicar através dessa política institucional específica: i) o Grupo Especial de Defesa do Patrimônio Público (GEPP), criado em 2007 no âmbito do MP-MG; ii) o Grupo de Atuação Regional de Defesa do Patrimônio Público (GARRP), criado em 2013 no âmbito do MP-RN; iii) o Grupo Especial Anticorrupção (GEAC), criado em 2015 no âmbito do MPSC; iv) a criação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão na estrutura do MPF, com objetivo específico de atuar em feitos cíveis e criminais associados à repressão anticorrupção; v) a criação, também no âmbito do MPF, de Núcleos de Combate à Corrupção (NCCs) em quase todos os Estados da Federação, com atribuição para atuar tanto no âmbito cível quanto criminal.

A principal providência recomendada pelo CNMP no bojo da multicitada Recomendação é a criação de “grupos de atuação especial para o enfrentamento à corrupção, com atuação preventiva e repressiva, e com atribuição extrajudicial e judicial, cível e criminal”⁷⁰. Em que pese não se tratar de um ato mandatório, mas de uma sugestão de práticas reconhecidas como eficientes, vários órgãos ministeriais que ainda não tinha estruturas específicas para uma atuação especializada na área anticorrupção estruturaram órgãos com esse objetivo. Sem pretensão exaustiva, é o caso, por exemplo,

⁶⁹ OLIVEIRA et al, 2020, p. 190.

⁷⁰ BRASIL, 2016.

do: i) Ministério Público do Acre, que criou o Grupo de Atuação Especial de Combate à Corrupção (GAECC) através do Ato PGJ n. 019/2019⁷¹; ii) os Ministérios Públicos do Ceará e do Mato Grosso do Sul, que criaram o Grupo Especial de Combate à Corrupção (GE-COC), através respectivamente do Provimento n. 093/2018 e da Resolução n. 008/2016-CPJ⁷². Nestes casos e nos referidos no parágrafo anterior, a função precípua desses coletivos não é se substituir ao promotor/procurador natural na apuração dos casos em particular, mas prover auxílio e inteligência especializada, qualificando a capacidade de investigação e, conseqüentemente, de obtenção de êxito na repressão de ilícitos anticorrupção.

O segundo ato publicado pelo CNMP a que se quer fazer referência é a Resolução CNMP n. 185, de 2 de março de 2018, que cria a Comissão Especial de Enfrentamento à Corrupção, a qual tem como uma de suas funções “fomentar a integração entre os ramos e as unidades do Ministério Público e entre esses e outros órgãos públicos e entidades da sociedade civil essenciais ao enfrentamento da corrupção”. Entre outras finalidades do órgão estabelecido pelo Colegiado está a de “fomentar a integração entre os ramos e as unidades do Ministério Público e entre esses e outros órgãos públicos e entidades da sociedade civil essenciais ao enfrentamento da corrupção”⁷³. Recentemente, vale ressaltar, a sua nomenclatura mudou, passando-se a chamar “Comissão de Defesa da Probidade Administrativa”⁷⁴. Atualmente são desenvolvidas, entre outras iniciativas, Grupos de Trabalho sobre inovação no enfrentamento da corrupção por meio da tecnologia da informação e roteirização e fluxograma de atuação das diversas tipologias de corrupção e improbidade administrativa (BRASIL, 2021)

Ainda a respeito do CNMP, Penna⁷⁵ sublinha o seu importante papel no estabelecimento de uma política comum de educação corporativa para o MP brasileiro, através de iniciativas como a Unidade Nacional de Capacitação, criada pela Resolução CNMP n. 146/2016, cuja atribuição principal é regulamentar os cursos de ingresso,

⁷¹ ACRE, 2019.

⁷² CEARÁ, 2018; MATO GROSSO DO SUL, 2016

⁷³ BRASIL, 2018.

⁷⁴ BRASIL, 2022

⁷⁵ PENNA, 2021, p. 238-245.

Considerada a visibilidade, o capital político e os incentivos gerados pela priorização da agenda de repressão criminal anticorrupção a partir de meados dos anos 2000, a lente do pluralismo estatal fortalece a compreensão de que há mecanismos institucionais que favorecem ao desenvolvimento e à permanência de uma agenda de prioridades comum ao MP brasileiro.

formação e aperfeiçoamento de membros e servidores do MP brasileiro, tendo por diretrizes centrais, entre outras, a cooperação interinstitucional e o alinhamento de objetivos estratégicos (arts. 2º e 3º). Destacam-se, ainda, por exemplo, eventos como o Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, que, desde 2010, discute anualmente temas relacionados a um certo repertório gerencial a ser difundido, como boas práticas, em todo o território nacional, mesclando essa abordagem com outras questões diretamente relacionadas à atividade finalística, como o combate à corrupção e a mobilização da persecução penal como instrumento de garantia dos direitos humanos.

Assim, propõe-se que há elementos sinalizadores da plausibilidade da extensão da hipótese do giro de prioridades da tutela coletiva para a repressão criminal anticorrupção também aos MPs estaduais e ao MP do Distrito Federal. Isto, a despeito do foco privilegiado da literatura na experiência do MP Federal. Considerada a visibilidade, o capital político e os incentivos gerados pela priorização da agenda de repressão criminal anticorrupção a partir de meados dos anos 2000, a lente do pluralismo estatal⁷⁶ fortalece a compreensão de que há mecanismos institucionais que favorecem ao desenvolvimento e à permanência de uma agenda de prioridades comum ao MP brasileiro.

O aspecto deficiente da literatura especializada, portanto, está em tomar essa extensão como um dado, sequer investigando a existência de elementos que a autorizem a especulá-la. Além disso, a proposição de uma tendência geral de mudança institucional não implica em fenômenos necessariamente contemporâneos ou que se desenvolvem exatamente da mesma maneira nos diferentes órgãos ministeriais, o que evidencia que eventuais abordagens particulares em relação a um determinado órgão do MP constituem uma frente de pesquisa relevante para o campo⁷⁷.

Por fim, também não se pode perder de vista um aspecto muito importante relacionado à diversidade temática entre MP Federal e os MPs estadual e distrital. No primeiro caso, a matéria de atuação finalística é especial, restrita às hipóteses em que caracterizado interesse federal, especialmente no marco do art. 109 da CRFB/88.

⁷⁶ ARANTES e MOREIRA, 2019.

⁷⁷ LAMENHA e LIMA, 2021, p. 74.

Quanto aos MPs dos Estados e do DF, a atribuição é residual, isto é, abrange tudo aquilo que não é matéria federal (e também trabalhista ou militar – cujas atribuições são, respectivamente, de MPT e MPM), o que torna o escopo de atuação desses órgãos ministeriais muito mais amplo. Estas peculiaridades, certamente, afetam a forma como essa agenda de prioridades comum impacta no dia a dia de cada órgão ministerial e também dificultam o estabelecimento de um parâmetro comparativo linear, visto que determinadas matérias são mais numerosas em um ou outro caso.

3. HÁ EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS PARA UMA AGENDA DE PRIORIDADES COMUM AO MP BRASILEIRO?

Apesar da crescente literatura sobre o MP brasileiro, dados de amplitude nacional sobre identidade institucional e sobre atuação finalística não são abundantes, possivelmente em razão das dificuldades inerentes à pluralidade institucional da organização no Brasil. A par dos dados disponíveis e frequentemente mobilizados pela literatura que aborda a temática da mudança institucional, esta seção procura responder duas indagações: i) há elementos referentes à atitude dos promotores e procuradores frente à hipótese de mudança institucional discutida nos tópicos precedentes? ii) há elementos que indicam a pertinência da hipótese de mudança institucional aqui tratada nos indicadores da atividade finalística do MP brasileiro?

No que diz respeito à atitude dos membros do MP brasileiro frente à própria organização e a sua atividade finalística, a literatura tem se debruçado, de forma conjunta ou parcialmente, sobre dois *surveys* realizados com promotores e procuradores de vários órgãos ministeriais, abordando questões muito semelhantes entre si sobre a visão dos membros em relação ao desempenho da organização, suas prioridades e sua relação com a sociedade. Esses levantamentos foram realizados em intervalo de 20 (vinte) anos entre si⁷⁸.

⁷⁸ Cf. RIBEIRO, 2017; MARONA et al, 2017; KERCHÉ e VIEGAS, 2020; LAMENHA e LIMA, 2021. O primeiro levantamento, intitulado “O Ministério Público e a Justiça no Brasil” (SADEK, 2010), conduzido por Rogério B. Arantes e Maria Tereza Sadek, em 1996, e realizado junto a membros do MP de sete Estados da Federação, foi a base empírica do trabalho de Arantes (2002) sobre o voluntarismo político dos membros do MP brasileiro. A segunda pesquisa, intitulada “Ministério Público: guardião da democracia brasileira?” (LEMGRUBER et al, 2016), coordenada, entre outros, por Julita Lemgruber e Ludmila Ribeiro, e também realizada junto a membros do MP, no período de um ano (2015-2016), abarcou 899 promotores e procuradores de todas as 30 (trinta) instituições ministeriais, o que representava 7% dos membros da ativa na época.

Como visto, a síntese da noção de voluntarismo político proposta por Arantes (2002) reside na ideia de que a missão institucional do MP seria mediar a tensão insolúvel entre uma sociedade civil débil e incapaz de lutar pelos próprios direitos e um Estado ineficiente e incapaz de implementá-los. Os *surveys* de 1996 e 2016 colocaram questões acerca da visão dos membros do MP sobre a relação entre a organização e a sociedade e demonstram que a hipótese do voluntarismo político não apenas possuía base empírica em 1996, como isto parece ter se reforçado ao longo do tempo.

Três questões foram propostas em ambos os *surveys* acerca da temática e embora formuladas de maneira distinta, abordam essencialmente os mesmos pontos. Assim, em 1996, 31% dos entrevistados concordaram totalmente com a assertiva de que a sociedade brasileira seria indefesa e deve ser tutelada pelos órgãos do sistema de justiça na defesa de seus direitos. Vinte anos depois, 36%, ou seja, mais de um terço dos ouvidos concordaram totalmente com a ideia de que a sociedade desconhece as atribuições do MP.

Quanto ao papel de promoção da cidadania e conscientização da sociedade a ser desenvolvido pelo MP, o aumento foi ainda mais sensível: de 48% concordando totalmente com a assertiva proposta em 1996 para 73,8%, em 2016. Sobre a tarefa do MP de mediar/vocalizar as demandas coletivas da sociedade, solucionando conflitos, o percentual de concordância total saltou de 50% (1996) para 67% (2016).

Poder-se-ia objetar que o incremento dos indicadores relativos ao voluntarismo político entre 1996 e 2006 decorreria de questões como o afluxo de novos membros já sob o modelo de MP estabelecido em 1988 e a maior familiaridade institucional com as novas atribuições do Ministério Público no campo da tutela coletiva que, em meados da década de 1990, ainda constituíam uma novidade. Se essa ponderação fosse verdadeira, contudo, a decorrência lógica seria que as prioridades institucionais apontadas pelos membros em 1996 também se reforçassem em 2016. Não é o que o comparativo mostra, todavia. Estes achados indicam que, do ponto de vista atitudinal, a hipótese de mudança institucional gradual aqui discutida é confirmada pelas manifestações dos membros ouvidos no *survey* de 2016, que, em sua maioria, indicam o combate à corrupção e a

função acusatória criminal como atividades prioritárias em detrimento da tutela coletiva.

Assim, o levantamento de 1996 solicitou aos entrevistados que indicassem qual a escala de atividades finalísticas prioritárias dos últimos dois anos e também aquelas que se projetavam como prioridades para os próximos dois anos. O comparativo da análise presente e da projeção futura indicou, claramente, que a impressão geral dos promotores e procuradores era o de que a defesa de direitos transindividuais seria a agenda de prioridades por excelência à época. Aqui, enquanto houve uma predição de decréscimo de 11% da função criminal – que representa, até hoje, um grande volume de trabalho quantitativo para o MP brasileiro (uma vez que, virtualmente, o MP deve atuar em qualquer ação penal que tramite na justiça brasileira) –, outras áreas relacionadas à defesa de direitos transindividuais tiveram aumentos significativos, como o meio ambiente (aumento de 12%), os serviços de relevância pública (aumento de 17%) e a improbidade administrativa (aumento de 22%).

Outro dado curioso é que o *survey* de 1996 sequer utiliza a expressão “combate à corrupção” ou qualquer especificidade quanto à atuação criminal do MP neste campo – o que é indicativo do quanto as mudanças internas e externas ao MP brasileiro, descritas nos tópicos precedentes, influenciaram essa agenda nos anos seguintes. O levantamento se vale de outras categorias mais genéricas, como “patrimônio público e social” e “improbidade administrativa”. Esta última menção, aliás, evidencia que, embora a fiscalização e o controle da administração pública já viessem ganhando destaque ao longo da década de 1990⁷⁹, a principal estratégia de abordagem da questão não se dava no âmbito criminal, mas no campo cível, através da recém-aprovada Lei n. 8.429/92. Eis porque o próprio *survey* de 1996 inclui o controle da administração pública no campo dos direitos transindividuais e não na seara criminal⁸⁰.

Como já apontado, o levantamento de 2016, que se estruturou sem estabelecer um comparativo entre análise presente e projeção futura, obteve resultados bem distintos do seu predecessor. Aqui, além

⁷⁹ ARANTES, 2002, p. 154.

⁸⁰ ARANTES, 2002, p. 117. Uma condenação por improbidade administrativa pode resultar, entre outras consequências, no ressarcimento ao erário, o que ressalta a sua associação com a defesa de direitos transindividuais.

de ter sido categorizado em particular um campo referente ao combate à corrupção, este foi justamente considerado o mais prioritário pelos entrevistados (62%), seguido da investigação criminal (49%). Das matérias relacionadas à defesa de direitos transindividuais, apenas o meio ambiente foi apontado com prioridade por um percentual superior a 40% dos entrevistados. A temática consumerista, uma das pautas históricas do MP na tutela coletiva, foi apontado por apenas 18% dos ouvidos como uma matéria prioritária (em 1996, este número foi de 38%). Outros campos historicamente tormentosos na concretização de direitos difusos e coletivos, como patrimônio histórico e cultural, minorias étnicas e política fundiária, apresentaram percentuais baixíssimos: 6%, 4% e 2% respectivamente⁸¹.

Também é sintomático observar que, apesar dos indicadores de prioridades, os dados de Lemgruber e outros⁸² demonstram que 63% dos entrevistados trabalham com alguma matéria relacionada à tutela coletiva. O ponto é que, destes, apenas 38,8% possuem atribuição exclusiva na matéria. Dada a afirmação de uma ideologia institucional que prioriza outras atividades, além de outros aspectos já discutidos como a ampla independência funcional e baixa *accountability*⁸³, há espaço para que os membros dediquem mais tempo e energia em matérias em relação às quais possuem mais afinidade ou *expertise*. Além disso, em um ofício de atribuição mista, há risco de que as atividades relativas à tutela coletiva acabem relegadas ao segundo plano por falta de tempo e meios diante dos compromissos judiciais compulsórios, como audiências.

Do ponto de vista da atividade finalística do MP brasileiro, os relatórios de produtividade divulgados anualmente pelo CNMP desde 2012 e intitulados “Ministério Público: um retrato” têm sido trabalhados por alguns pesquisadores⁸⁴. Estes autores, analisando o quadriênio 2015-2018, constataram que, a partir de dados das apurações de caráter investigativo (procedimentos preparatórios e inquérito civis), há, de fato, uma tendência geral de maior atuação quantitativa na área anticorrupção do que no campo da tutela coletiva⁸⁵.

⁸¹ LEMGRUBER *et al*, 2016, p. 29-30.

⁸² LEMGRUBER *et al*, 2016, p. 32.

⁸³ KERCHÉ, 2018.

⁸⁴ Cf. SAMPAIO e VIEGAS, 2019.

⁸⁵ SAMPAIO e VIEGAS, 2019, p. 22.

Embora os dados do CNMP não abranjam especificamente as categorias aqui abordadas – tutela coletiva e repressão penal anticorrupção –, pode-se apreender o quadro a partir dos dados associados à “improbidade administrativa” e ao “patrimônio público”⁸⁶. Deve-se levar em conta aqui que o termo “improbidade administrativa”, de saída, diz respeito a um ilícito civil⁸⁷, punido pela Lei n. 8.429/92, mas que, na maior parte das vezes, é apurado de maneira dúplice, isto é, considerando também a responsabilização no âmbito penal. Não é incomum, inclusive, que um único procedimento (normalmente um inquérito civil) seja utilizado para as duas finalidades. De toda sorte, esta não se trata exatamente de uma impropriedade na classificação dos dados pelo CNMP, visto que, no caso específico da apuração criminal, há alguns problemas para a compilação de um único indicador do número de casos anticorrupção em andamento. Citem-se dois pontos: i) o fato da apuração de ilícitos criminais não ser exclusiva, havendo um acervo de investigações sob responsabilidade primária da polícia judiciária (inquéritos policiais); ii) os crimes contra a Administração Pública abrangem mais de uma dezenas de crimes, além das hipóteses previstas na legislação penal especial (v.g. crimes das Lei de Licitações).

As Tabelas 1 e 2 adiante ilustram esses achados, dispondo os números dos cinco temas com maior quantidade de casos, conforme classificação do próprio CNMP. São apresentadas três informações comparativas: i) quantidade total de procedimentos instaurados (PPs e ICs), somado o quadriênio; ii) percentual de instaurações sobre a temática comparativamente ao universo de procedimentos instaurados no quadriênio apenas sobre cinco temas mais recorrentes; iii) percentual de instaurações sobre a temática em particular em relação ao número total de PPs e ICs instaurados em todo o quadriênio.

⁸⁶ Ainda que inquéritos civis (ICs) não sejam procedimentos criminais, eles servem de bons preditores da atuação no campo penal anticorrupção, uma vez que, dada a independência entre as instâncias, apurações por ato de improbidade, não raro, possuem natureza dúplice, também servindo à investigação criminal. Embora o CNMP também apresente dados do Procedimentos Investigatórios Criminais (PICs) e dos inquéritos policiais (IPLs), o nível de detalhamento ainda não é suficiente para priorizá-los em relação aos ICs. Além disso, especificamente quanto aos IPLs, que eles são conduzidos pelo órgão policial, ainda que o MP possa requisitar diligências.

⁸⁷ É interessante observar que, dentre os resultados possíveis de uma condenação por ação de improbidade administrativa, destaca-se a sua dimensão de ressarcimento ao erário (embora seja possível um ato ímprobo que não envolva prejuízo aos cofres públicos), o que ressalta a sua dimensão associada aos direitos da coletividade.

Ademais, os achados abaixo descritos também indicam que a atuação anticorrupção no âmbito do MP Federal é mais destacada, quantitativamente, quando comparada aos MPs estaduais e distrital, embora nestes últimos, o acervo associado à temática também seja o mais volumoso. Esta diferença pode ser explicada, como já apontado, pela diversidade temática de atribuições.

TABELA 1 – Número de ICs e PPs instaurados no âmbito do Ministério Público Federal – 2015/2018

	Improbidade. Adm.	Patrimônio Público	Saúde	Educação	Serviço Público
Quantidade de PPs e ICs	47951	18520	17037	14214	8118
% de inst. sobre os 5 temas mais recorrentes	45%	17%	16%	13%	8%
% de inst. sobre o todos os procedimentos	21%	8%	7,5%	6%	3,5%

Fonte: Lamenha e Lima (2021, p. 95) a partir de dados colhidos junto ao CNMP (BRASIL, 2016, 2019, 2021)

TABELA 2 – Número de ICs e PPs instaurados no âmbito dos MPs Estaduais e Distrital – 2015/2018

	Improbidade. Adm.	Meio ambiente	Saúde	ECA	Pat. Público
Quantidade de PPs e ICs	133487	121080	81351	72726	66448
% de inst. sobre os 5 temas mais recorrentes	28%	25%	17%	15%	14%
% de inst. sobre o todos os procedimentos	16%	15%	10%	9%	8%

Fonte: Lamenha e Lima (2021, p. 95) a partir de dados colhidos junto ao CNMP (BRASIL, 2016, 2019, 2021)

Tendo por base o último relatório de produtividade do CNMP (edição 2020, referente ao ano base 2019), verifica-se que a tendência verificada⁸⁸ nos anos precedentes se mantém⁸⁹, com uma grande prevalência das apurações relacionadas à temática anticorrupção, especialmente no MP Federal⁹⁰.

⁸⁸ Cf. SAMPAIO e VIEGAS, 2019.

⁸⁹ Cf. BRASIL, 2020.

⁹⁰ Esclareça-se que não se reuniu os dados dos relatórios 2019 e 2020 ao quadriênio analisado nas Tabelas 1 e 2 porque o CNMP alterou a sua classificação temática, suprimindo, por exemplo, a categoria “patrimônio público”, entre outras. Unificar a análise traria problemas de fidedignidade dos quantitativos, visto que os parâmetros classificatórios seriam distintos.

TABELA 3 – Número de inquéritos civis e procedimentos preparatórios instaurados no âmbito do MPF – 2020

Improbidade. Adm.	Meio Ambiente	Saúde	Educação	Consumidor
4.811	1.639	1.205	1.130	436

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CNMP (2020)

TABELA 4 – Número de ICs e PPs instaurados no âmbito dos MPs Estaduais e Distrital – 2020

Improbidade. Adm.	Meio Ambiente	Consumidor	Saúde	Ordem urbanística
24.744	23.297	7.688	7.612	7.185

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CNMP (2020)

Analisando os dados do ano base 2019, poder-se-ia discutir, ao menos no âmbito dos MPs Estaduais, ter-se logrado maior equilíbrio entre demandas de tutela coletiva e anticorrupção. No entanto, observando o número de notícias de fato – isto é, qualquer demanda formalmente apresentada a um órgão do MP, sobre a qual haverá a decisão inicial de instaurar ou não uma investigação –, verifica-se que as questões relacionadas à temática anticorrupção estão longe de constituir a principal matéria acerca da qual eles são provocados, sendo apenas a quarta em termos de quantidade, embora liderem o quantitativo de apurações efetivamente instauradas, como visto.

TABELA 5 – Número de notícias de fato instauradas no âmbito dos MPs Estaduais e Distrital – 2020

Criança e Adolescente	Saúde	Meio Ambiente	Improbidade. Adm.	Idoso
146.303	80.238	59.240	53.103	50.604

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CNMP (2020)

É certo que dados quantitativos de produtividade não revelam o nível de dedicação e resolutividade alcançado em um determinado caso. Somados aos demais elementos discutidos, no entanto, os achados oferecem mais um suporte à hipótese de mudança institucional gradual aqui discutida, abrangendo a esfera estadual, distrital e federal do MP.

Apesar da pouca relevância dada pela literatura especializada sobre o MP a respeito da questão da pluralidade institucional da organização no sistema de justiça nacional, a análise desenvolvida neste artigo identificou a existência de elementos internos e externos capazes de dar suporte à ideia de uma agenda institucional comum ao MP brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da pouca relevância dada pela literatura especializada sobre o MP a respeito da questão da pluralidade institucional da organização no sistema de justiça nacional, a análise desenvolvida neste artigo identificou a existência de elementos internos e externos capazes de dar suporte à ideia de uma agenda institucional comum ao MP brasileiro. Assim, a mudança nas prioridades finalísticas do órgão, do campo da tutela coletiva para a repressão criminal anticorrupção, parece ser uma característica partilhada pelos diferentes órgãos ministeriais.

À guisa de considerações finais, todavia, algumas advertências devem ser apresentadas ou reforçadas. Primeiro, a ideia de uma agenda de prioridades, repise-se, não significa que não haja uma disputa, no interior das corporações, entre diferentes visões de Ministério Público e, por conseguinte, de atividades a serem consideradas prioritárias. Tendo em perspectiva esta permanente disputa de sentidos que se conduz a crítica a respeito do pouco espaço dedicado pela literatura especializada à pluralidade de órgãos ministeriais existentes no sistema de justiça nacional. Apesar dessa deficiência, foi possível discutir alguns aspectos que permitem identificar, sobretudo a partir da atuação regulamentar do CNMP e da existência de pautas corporativas nacionais, um certo processo de padronização institucional que favorece à difusão de uma tendência geral à mudança institucional gradual aqui discutida.

Segundo, apesar de ser possível delinear uma tendência geral de mudança institucional gradual comum ao MP brasileiro, esta constatação não dispensa a necessidade de análises particularistas, com o objetivo de averiguar como essa dinâmica de giro de prioridades opera em cada um dos órgãos ministeriais. É possível, inclusive, que algumas dessas corporações destoem da hipótese geral e, ainda, é muito provável que a intensidade e o tempo de eventuais mudanças associadas a essa mudança institucional se apresentem de forma variada. Este esforço, todavia, reclama frentes de pesquisa específicas e, certamente, um maior detalhamento dos dados de atuação finalística (como os produzidos pelo CNMP), especialmente no âmbito criminal e com uma abordagem não só em aspectos quantitativos,

além de um levantamento de recursos materiais e humanos alocados pelos diferentes MPs em uma ou outra temática ao longo de uma mesma sequência temporal.

Terceiro, não há nenhuma evidência de que o giro de prioridades da tutela coletiva em direção à repressão criminal anticorrupção constitua uma mudança institucional definitiva no âmbito do MP brasileiro. Aliás, neste ponto reside a vantagem na abordagem analítica esteada no novo institucionalismo histórico. A mera constatação de que o MP brasileiro, hoje, se encontra mais voltado para um discurso e uma atuação voltada à aplicação do direito penal na repressão anticorrupção, embora relevante, apenas apresenta a questão de forma parcial.

No fundo, o perfil institucional do MP brasileiro lhe provê uma dimensão potencialmente mimética, isto é, uma singular plasticidade para um constante reposicionamento de agenda a depender de fatores externos e internos mobilizados, sobretudo pelos seus próprios membros. Com o recente arrefecimento da agenda anticorrupção no debate político nacional, a significativa perda de capital político pelo MP⁹¹, o advento de modificações legislativas no microsistema de prevenção e repressão a ilícitos anticorrupção⁹², entre outros elementos, pode-se esperar, brevemente, a afirmação de novos elementos no seio da agenda de prioridades do MP brasileiro.

⁹¹ O ICJ Brasil do 1o semestre de 2017, por exemplo, mostra que – em apenas 3 (três) anos – o MP passou da terceira para a sétima posição no índice de confiança nas instituições, contando com apenas 28% de manifestações positivas dos entrevistados (CUNHA, 2017).

⁹² O caso mais mobilizado é o da reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 14.320/21), apontada por vários atores, como a Transparência Internacional (2002, p. 8), como um retrocesso na proteção dos bens jurídicos tutelados pela legislação de defesa do patrimônio público.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; VIEGAS, R. R.; RODRIGUES, R. V.. A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos. *Preprint. Scielo*, 2021. Disponível em <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2669> Acesso em 8 jul. 2022.

ACRE. Ministério Público do estado do Acre. *Ato n. 019/2019*. Institui o Grupo de Atuação Especial de Combate à Corrupção do Ministério Público do Estado do Acre e disciplina a sua forma de funcionamento. Rio Branco: Acre, 2019.

ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 18, p. 183-102, 1999.

ARANTES, R. B. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2002.

ARANTES, R. B. Polícia Federal e construção institucional. *In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, F. (Ed.). Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

ARANTES, R. B. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministério Público y Policía Federal. *Desacatos*, n. 49, p. 28-47, sept./dic. 2015.

ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, 2019.

AVRITZER, L.; MARONA, M. C. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. *Dados*, v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Recomendação n. 42, de 5 de setembro de 2016*. Recomenda a criação de estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal Brasília: CNMP, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n. 185, de 2 de março de 2018*. Dispõe sobre a criação da Comissão Especial de Enfrentamento à Corrupção. Brasília: CNMP, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Ministério Público: um retrato – 2015, 2016, 2017 e 2018*. Disponível em: <<https://cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato>> Acesso em: 08 abr 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Ministério Público: um retrato – 2019, 2020 e 2021*. Disponível em: <https://bit.ly/3xISpKi>. Acesso em: 08 mai. 2021.

BRASIL. Relatório de Atividade da Comissão de Enfrnetamento da Corrupção. 2021a. Disponível em: <https://bit.ly/3n4u1TP>. Acesso em: 08 mai. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. *GAECO*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/gaeco>. 2021b. Acesso em: 27 mai. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Emenda Regimental n. 46, de 25 de outubro de 2022*. Altera o inciso X do art. 31 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, para renomear uma das comissões permanentes. Brasília: CNMP, 2022.

CABRAL NETTO, J. *CONAMP-CAEMP: uma história sem fim*. Porto Alegre: Magister, 2009.

CABRAL NETTO, Joaquim. *Os Congressos Nacionais do Ministério Público: uma história sem fim*. Porto Alegre: Magister, 2016.

CALLEGARI, A. L. *et al.* As operações de combate à corrupção no Brasil e o impacto nas ciências criminais. *Direito Público*, [S.l.], v. 17, n. 93, jul. 2020.

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 2, p. 399-422, dez. 2010.

CEARÁ. Ministério Público do estado do Ceará. *Provimento n. 093/2018*. Cria, na estrutura da Procuradoria-Geral do Estado do Ceará, o Grupo Especial de Combate à Corrupção – GECOC. Fortaleza: MPCE, 2018.

CHALOUB, J.; LYNCH, C. E. C. O pensamento político-constitucional da República de 1988: um balanço preliminar. *In: HOLANDA, C. B. de; VEIGA et al (Org.). A Constituição de 88 trinta anos depois*. Curitiba: Editora da UFPR, 2018. v. 1. p. 251-280.

CUNHA, L. G. *et al* (Ed.). *Relatório ICJ Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 4º trimestre de 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2rSElvW>. Acesso em: 01 jul. 2019.

CUNHA, L. G. *et al* (Ed.). *Relatório ICJ Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1º semestre de 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3y0Gxnm>. Acesso em: 20 fev. 2021.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, abr./1983, pp. 147-160.

ENGELMANN, F. Movimentos internacionais anticorrupção, lutas políticas e judiciais no espaço nacional. In: ENGELMANN, F.; PILAU, L. S. B. *Justiça e poder político: elites jurídicas, internacionalização e lutas anticorrupção*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021.

FAVERI, D.; PEREIRA, C.; GOLDSZMIDT, R. Cachorro grande precisa de coleira forte: determinantes do ativismo dos Ministérios Públicos Estaduais no Brasil. *XXXVIII Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

FILGUEIRAS, F.; ARANHA, Ana L. M. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. *Dados*, v. 54, n. 2, p. 349-387, 2011.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

KERCHE, F. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. *Caderno CRH*, v. 31, n. 84, p. 567-580, dez. 2018.

KERCHE, F.; VIEGAS, R. O Ministério Público: de defensor de direitos a combate da corrupção. In: *Anais do 12º Encontro da ABCP*, 2020.

KERCHE, F. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 2009.

LAMENHA, B. A tarefa de defesa do regime democrático confiada ao Ministério Público brasileiro na Nova República: perspectivas a partir da noção de “contrademocracia” de Pierre Rosanvallon. In: *Anais do Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3xJ604j>. Acesso em: 18 out. 2019.

LAMENHA, B.; LIMA, F. D. S. Quem defenderá a sociedade? Trajetórias e competição institucional em torno da tutela coletiva entre Ministério Público e Defensoria no pós-1988. *Espaço Jurídico Journal of Law*, v. 22, n. 1, p. 73-104, jun./2021.

LEMGRUBER, J. *et al. Ministério Público: Guardiã da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

MACIEL, D. A.; KOERNER, A. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985). *Revista Debates*, v. 8, n. 3, p. 97-117, set./dez. 2014.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Ed.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MARONA, M. *et al.* O Ministério Público no contexto atual: de protagonista a *ombudsman*? In: *Anais do 41º Encontro Anual da*

ANPOCS, Caxambu, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2AgtOlj>. Acesso em: 30 set. 2018.

MCCOY, Jennifer L.; HECKEL, Heather. The emergence of global anti-corruption norm. *International Politics*, v. 38, p. 65-90, mar. 2001.

MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público do Mato Grosso do Sul. Resolução n. 08/2016, de 26 de outubro de 2016. Dispõe sobre a criação do Grupo Especial de Combate à Corrupção (GECOC) e dá outras providências. Campo Grande: MPMS, 2016.

NÓBREGA, F. F. B. *Entre o Brasil formal e o Brasil real*: Ministério Público, instituição para o fortalecimento do Estado de direito. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

OLIVEIRA, V. E. *et al.* Ministério Público, Autonomia Funcional e Discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa *accountability*. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 7, n. 1, p. 181-195, 2020.

PALUDO, J. *et al.* *Forças-tarefas: direito comparado e legislação aplicável*. Brasília: ESMPU, 2011.

PENNA, L. R. Novos padrões na formação das elites de Estado: educação jurídica corporativa e o caso do Ministério Público. In: ENGELMANN, F. *et al.* *Justiça e poder político: elites jurídicas, internacionalização e lutas anticorrupção*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

RIBEIRO, L. M. L. Ministério Público: velha instituição com novas funções? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 113, set. 2017.

SAMPAIO, M.; VIEGAS, R. R. Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. In: *Anais do 43º Encontro da ANPOCS*, Caxambu, 2019.

SCOTT, W. R. *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. Fourth Edition. Thousand Oaks: SAGE, 2014.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. *et al.* (Ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks: 2021 update*. São Paulo: Transparência Internacional, 2022.

VIEGAS, R. R.; LOUREIRO, M. R. A Lava Jato como ponto de inflexão sobre o Estado de Direito e a democracia no Brasil. In: *Anais do 7º*

Congreso Internacional de Ciencia Política de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, Guadalajara, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2Ur0Wnb>. Acesso em: 08 abr. 2021.

VIEGAS, R.R.; BERLATTO, F.; MONGELÓS, S. A. A.; LIMA, D. D. O espaço formal de ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: mudanças incrementais e ativação estratégica. *Revista de Direito Público*, 19, n. 101, p. 428-449, jan./mar 2022.

QUALIFICAÇÃO

Bruno Lamenha Correio – Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Pesquisador do JUSPOLÍTICA – Diálogos, Historicidades e Judicialização de Políticas (Universidade de Pernambuco – UPE). <https://orcid.org/0000-0002-6655-2735>

Flávia Danielle Santiago Lima Correio – Doutorado em Direito pela Universitat de València-Espanha. Mestre e Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco/UFPE. Professora Permanente do o Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade de Pernambuco (UPE/Recife). Líder do Grupo de Pesquisa JUSPOLÍTICA - Diálogos, Historicidades e Judicialização de Políticas (Direito/UPE). Advogada da União (AGU); Brasil; <https://orcid.org/0000-0002-6995-0982>