

**PLURALIDADE E MUDANÇA INSTITUCIONAL:  
HÁ EVIDÊNCIAS PARA SUSTENTAR A HIPÓTESE DO GIRO DE  
PRIORIDADES NO DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO?**

**PLURALITY AND INSTITUTIONAL CHANGE:  
IS THERE EVIDENCE TO SUPPORT THE SHIFTING PRIORITIES  
HYPOTHESIS IN THE BRAZILIAN PUBLIC PROSECUTOR'S  
OFFICE INSTITUTIONAL PERFORMANCE?**

BRUNO LAMENHA <sup>1</sup>

FLÁVIA DANIELLE SANTIAGO LIMA <sup>2</sup>

**RESUMO:** O trabalho apresenta duas perguntas de pesquisa: i) os efeitos do modelo federativo brasileiro no desenho do MP brasileiro (*pluralidade institucional*) permite pensá-lo como uma organização nacional? ii) há suporte empírico para a hipótese de deslocamento das prioridades de atuação do MP do campo da tutela coletiva para a repressão penal anticorrupção a partir de meados dos anos 2000 (*giro de prioridades*), considerando essa *pluralidade institucional*? O marco teórico-metodológico articula o institucionalismo histórico e o mapeamento de processos como um modelo analítico adequado para a construção de explicações causais sobre processos históricos-temporais com base em evidências qualitativas. Três eixos de análise são percorridos no texto: i) investigam-se regularidades compartilhadas pelos órgãos do MP brasileiro e até que ponto isso permitiria seu estudo como organização nacional; ii) mapeiam-se elementos relevantes da sequência temporal relacionada ao desenvolvimento de uma agenda nacional anticorrupção a partir de 2003; iii) analisa-se o desempenho do MP brasileiro, a partir dos dados de produtividade publicados pelo CNMP desde 2014. Como resultado, propõe-se que, embora imponha limites, a pluralidade institucional não

37

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Pesquisado do Grupo de Pesquisa JUSPOLÍTICA - Diálogos, Historicidades e Judicialização de Políticas (Direito/UPE). Procurador da República.

<sup>2</sup> Mestre e Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Pernambuco (UPE/Recife). Líder do Grupo de Pesquisa JUSPOLÍTICA - Diálogos, Historicidades e Judicialização de Políticas (Direito/UPE). Professora Visitante da Universitat de València/ Espanha. Advogada da União.



impede o estudo do MP como organização nacional; e que a hipótese do *giro de prioridades* tem suporte empírico para ser pensada como uma tendência nacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público; Pluralidade Institucional; Mudança Institucional; Giro de Prioridades

**ABSTRACT:** The papers presents two research questions: i) is it possible to think the Public Prosecutor's Office (PPO) as a national organization, despite the effects of Brazilian federative model on its design (*institutional plurality*); ii) is there empirical evidence supporting the *shifting priorities hypothesis* on PPO agency from an collective redress approach to an anticorruption criminal repression focus since the mid-2000s, considering the institutional plurality? The theoretical-methodological framework articulates historical institutionalism and process tracing as an adequate analytical model for the construction of causal explanations about historical-temporal processes based on qualitative evidence. Three sections are covered in the text: i) an investigation about possible regularities shared by the bodies of Brazilian PPO, focusing in the possibility of its study as a national organizational; ii) the identification of relevant elements of the temporal sequence related to the development of a national anti-corruption agenda from 2003; iii) the analysis of PPO performance based on productivity data published by the CNMP since 2014. Two main results are achieved. First, it is proposed that, although it imposes limits, institutional plurality does not prevent the study of Brazilian PPO as a national organization. Secondly, there are empirical support to think the priority shifting hypothesis as a national trend on Brazilian PPO.

38

**KEYWORDS:** Public Prosecutor's Office; Institutional Plurality; Institutional Change; State Pluralism; Priorities Shift.

## INTRODUÇÃO

Este artigo se propõe a investigar uma hipótese cada vez mais mobilizada por parte importante da literatura especializada sobre o Ministério Público brasileiro<sup>3</sup> (MP), nomeadamente aquela voltada para estudos da trajetória e dos arranjos institucionais associados à organização. Essa leitura propõe que, a partir de meados dos anos 2000, o MP teria deixado de priorizar a sua atuação no campo da defesa

---

3 A expressão "Ministério Público brasileiro" ou "MP brasileiro" será utilizada para se referir à reunião de todos 30 (trinta) órgãos ministeriais do sistema de justiça: os quatro ramos do Ministério Público da União: Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM) e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT); e todos os 26 (vinte e seis) Ministérios Públicos estaduais. Exclui-se dessa contagem os chamados Ministérios Públicos de Contas, uma vez que, apesar da nomenclatura, são órgãos inseridos na estrutura dos Tribunais de Contas e não organizações ministeriais autônomas.

dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos para privilegiar o campo da repressão penal<sup>4</sup> anticorrupção (AVRITZER; MARONA, 2017; SILVA et al., 2017; SAMPAIO; VIEGAS, 2019). A esse fenômeno cuja procedência ainda será discutida neste trabalho, dá-se o nome de *giro de prioridades*.

Um problema de partida dessa hipótese reside no fato de que, de maneira geral, a literatura especializada sobre o MP tem dado pouca atenção às implicações do modelo federativo brasileiro nesta discussão, na chave do que Lamenha e Lima (2021, p. 87) denominam como *pluralidade institucional*, isto é, o fato de que não há um único Ministério Público no País, mas sim 30 (trinta) órgãos ministeriais distintos, sem que haja subordinação finalística entre eles.

O presente texto pretende oferecer alguns elementos para a reflexão dessa potencial tensão que se estabelece entre a hipótese do *giro de prioridades* e o fenômeno da *pluralidade institucional* acima delineada. Nessa perspectiva, duas questões principais são propostas: i) o fenômeno da *pluralidade institucional* permite pensar analiticamente o Ministério Público brasileiro como uma organização nacional?; ii) há suporte empírico para afirmar que o *giro de prioridades* é uma tendência verificável no MP brasileiro como um todo?

Fixados os problemas de pesquisa, o texto será organizado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Primeiro, discutir-se-á mais extensamente a questão da pluralidade institucional, apontando *se e em que condições* o MP brasileiro pode ser pensado como uma organização nacional, já cotejando o tema com a exposição do argumento do *giro de prioridades* na literatura especializada. Na segunda seção, será debatido se o argumento do *giro de prioridades* tem base empírica considerando o fenômeno da *pluralidade institucional*, aqui assumido como premissa analítica para o estudo do MP brasileiro.

O marco teórico-metodológico principal articula o institucionalismo histórico (IH) e o mapeamento de processos (*process tracing*) como um modelo analítico adequado para a construção de explicações causais sobre processos históricos-temporais com base em evidências qualitativas, além de permitir a consideração da capacidade de agência de organizações estatais, como o MP, como elemento distinto da atuação de seus membros. Aqui, interessa pensar, entre outros pontos, a hipótese do *giro de prioridades* a partir de categorias clássicas do IH, como a dependência da trajetória a mudança institucional informal ou gradual (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 4-14; HACKER et al., 2013, p. 203-204; ONOMA, 2016, p. 68). Além disso, a análise deste fenômeno em particular, e também da questão da *pluralidade institucional*, exigem a análise dos elementos mobilizados

---

4 Enfatiza-se aqui a atuação no âmbito criminal, uma vez que um mesmo ato ilícito associado à prática de corrupção pode gerar repercussão no âmbito administrativo, cível e penal. Isso decorre da chamada independência entre instâncias de responsabilização que caracteriza o direito brasileiro. No caso da atuação do MP, a atuação neste campo abrange, além do âmbito criminal, também a dimensão cível, nomeadamente através da responsabilização por ato de improbidade administrativa, no marco da Lei n. 8.429/92.

pela literatura especializada para dar suporte a tal hipótese, inseridos em uma abordagem contexto-dependente. A fim de oferecer uma perspectiva adicional à testagem da hipótese, o recorte proposto neste trabalho se voltará para o desempenho institucional dos órgãos ministeriais brasileiros, a partir dos dados de produtividade anualmente publicados pelo CNMP, compreendendo o período de 2014-2021.

## 2. O DESENHO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988 E O FENÔMENO DA PLURALIDADE INSTITUCIONAL

### 2.1. A TENSÃO ENTRE O GIRO DE PRIORIDADES PROPOSTO PELA LITERATURA E A PLURALIDADE INSTITUCIONAL: O RISCO DA GENERALIZAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS PARTICULARES

As mudanças institucionais formais ocorridas nos anos 1970 e 1980, consistentes em uma certa reengenharia da estrutura normativo-constitucional do Ministério Público, são reconhecidas como um dos principais legados da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (ANC 1987-1988). Este é um ponto recorrentemente explorado pela literatura especializada e o ponto de partida de uma parte importante das reflexões sobre a organização nas últimas décadas (SADEK, 2000; ARANTES, 2002; KERCHE, 2009; CARVALHO e LEITÃO, 2010; LEMGRUBER *et. al.*, 2016; RIBEIRO, 2017; LIMA e LAMENHA, 2021).

De uma organização vinculada ao Executivo na maior parte do regime de 1964-1985<sup>5</sup>, — e que, no âmbito federal, detinha uma natureza bifronte: além de titular da ação penal, funcionava também como órgão de advocacia de governo (acumulando as funções atualmente desempenhadas pela Advocacia-Geral da União) —, as modificações havidas no perfil do Ministério Público brasileiro durante a transição política para a Nova República foram numerosas. Foi-lhe atribuído, além de sua clássica atribuição de persecução criminal, um amplo papel de defesa judicial e extrajudicial dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos e uma peculiar tarefa de defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

Ao lado dessas alterações significativas na atuação finalística da organização, também foi consolidado um extenso plexo de prerrogativas e garantias: de autonomia administrativa e financeira para a organização; e de vitaliciedade, inamovibilidade e, sobretudo, independência funcional para os seus membros. Além dessa profunda mudança institucional culminada no texto da Constituição de 1988, o particular interesse pelo novo desenho normativo do MP parece associado, na literatura, a uma certa e amplamente difundida ideia de

---

5 Observe-se que, no período entre a ruptura de 1964 até a promulgação da Emenda Constitucional n. 1/1969, o Ministério Público não era institucionalmente vinculado ao Poder Executivo nos textos constitucionais do período (Cartas de 1946 e 1967).

singularidade (LIMA; MACHADO, 2022, p. 5) por ele revelada e que se desdobra em, ao menos, dois sentidos.

Um primeiro sentido, que se pode denominar *externo*, afirma o perfil “sem paralelo no mundo” do MP de 1988<sup>6</sup> (LEITE, 2020, p. 168), nomeadamente em razão do seu amplo plexo de atribuições e que tem sido mobilizado, ao longo dos anos, como uma evidência do caráter avançado do perfil institucional do MP de 1988<sup>7</sup>. O segundo sentido, que se pode denominar *interno*, associado à ideia de que o desenho institucional legado pela CRFB/88 atribuiu ao MP a capacidade, as atribuições e as prerrogativas que o converteram em um ator capaz de interferir, virtualmente, em qualquer questão de relevo público na sociedade brasileira<sup>8</sup> (SAMPAIO; VIEGAS, 2019).

Tais características e singularidades, mobilizadas no debate público e espelhadas na literatura especializada, parecem ter obnubilado alguns elementos fundamentais para a análise das possibilidades de estudo do Ministério Público brasileiro como uma organização nacional. Um desses aspectos é, justamente, o fenômeno da *pluralidade institucional*, isto é, as implicações do modelo federativo brasileiro na análise do desempenho institucional ou funcional do MP, uma terminologia mobilizada já em trabalho anterior (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 76-77). A esse respeito, rememore-se o alerta de Maria Tereza Sadek (2000, p. 17), uma referência nos estudos sobre o MP de 1988, apontando que “a rigor, o que se refere ao Ministério Público dos estados, não se pode falar de um único modelo no qual estejam contidas todas as instituições estaduais. As variações regionais e estaduais, como observamos, são notáveis”.

---

6 No mesmo sentido, ver Nóbrega (2007, p. 62) e Macedo Júnior (1995, p. 38). Este último autor, por sinal, enfatiza que a Constituição de 1988 “deu à luz um novo Ministério Público, sem paralelo no mundo, forte, independente e incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

7 José Paulo Sepúlveda Pertence, um dos *pais fundadores* do Ministério Público de 1988 e o primeiro Procurador-Geral da República do período democrático (1985/1987; 1987/1989) enfatiza o caráter singular do desenho institucional do MP brasileiro e a amplitude de suas atribuições: “[...] a Constituição de 1988 cria, a meu ver, um Ministério Público não só incomparável com o que existia no Brasil, sobretudo na área da União, mas também, dificilmente, com algum paralelo significativo no mundo. Tão seja pela armadura de independência e de autonomia que lhe foram conferidos, seja pelo plexo de atribuições confiadas ao Ministério Público. A partir de 88, que eu digo, creio que não haja nenhuma instituição do gênero no mundo que tenha este conjunto tão amplo de atribuições, de possibilidades de ação como tem hoje o Ministério Público Brasileiro. (PERTENCE, 2005, s.p.)

8 É nesta chave que um dos principais analistas do Ministério Público de 1988 na literatura nacional, Rogério Arantes (2002, p. 15) já propunha, vinte anos atrás, que o Ministério Público, no curso da institucionalização da democracia na Nova República, se tornou o principal agente da interação entre o sistema de justiça e o sistema político.



Abrucio e outros (2021), em reflexão específica sobre este tema, apontam essa lacuna nas análises sobre o Ministério Público como “[...] a agenda esquecida do federalismo brasileiro”. É que, no quadro institucional da federação na CRFB/88, há um sistema de justiça em cada estado-membro, além de uma estrutura semelhante no âmbito federal e em matérias específicas — trabalhista, eleitoral e militar. Do ponto de vista orgânico, portanto, há 30 (trinta) Ministérios Públicos distintos no Estado brasileiro, isto é, trinta organizações formais diferentes, em que pese a existência de um marco normativo constitucional comum. Não há uma hierarquia entre os diferentes órgãos ministeriais e o Procurador-Geral da República não é o chefe de todo MP brasileiro<sup>9</sup>.

Apesar dessa complexa paisagem institucional, alguns trabalhos de relevo na literatura tomam por referência a experiência de alguns ou poucos órgãos ministeriais, especialmente o Ministério Público Federal, para propor uma análise geral do desempenho institucional de todo o MP brasileiro. Este cenário se acentuou, mais recentemente, com a grande repercussão e impacto político-institucional da chamada Operação Lava Jato (ABRUCIO *et al.*, 2021). O ponto aqui, ressalte-se, não é propor que haja um desconhecimento acerca do fato da *pluralidade institucional* na literatura especializada, mas problematizar a consideração e o peso desse elemento em algumas reflexões recentes sobre o Ministério Público brasileiro como organização e, sobretudo, sobre o seu desempenho institucional. O tema do *giro de prioridades*, por sinal, é um exemplo privilegiado da extensão analítica aqui referida.

Veja-se, a título de exemplo, o trabalho de Avritzer e Marona (2017) intitulado “A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira”. Estabelecendo uma hipótese de trabalho segundo a qual houve uma guinada nas prioridades de atuação do MP brasileiro, os autores propõem 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. (AVRITZER; MARONA, 2017, p. 367)

---

<sup>9</sup> Há 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.

A discussão sobre a pertinência da hipótese, contudo, é desenvolvida apenas com base em dados relativos à atuação da Polícia Federal (PF) e do MPF, tais como o quantitativo de operações policiais levadas a efeito pela PF e o número de ações de improbidade administrativa ajuizadas pelo Ministério Público Federal. Não há uma única consideração sobre a *pluralidade institucional* do MP brasileiro, tampouco sobre os limites e as possibilidades de extensão da análise referente a essa significativa alteração nas prioridades institucionais para outros órgãos ministeriais do sistema de justiça nacional.

Além disso, mesmo quando a diversidade de órgãos ministeriais é apontada, inclusive com referência a dados específicos, por vezes, as conclusões havidas da reflexão não alertam para a importância da consideração de tais elementos na análise do desempenho institucional do MP brasileiro. É o caso, por exemplo, da versão preliminar do texto “O Ministério Público Brasileiro: de defensor de direitos à combatente da corrupção”, publicado por Kerche e Viegas (2020), no 12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Na sua apresentação, o artigo se propõe a

[...] 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. Ministério Público que se projeta como um combatente da corrupção é fruto de mudanças exógenas e endógenas que se construíram especialmente após 2003 (KERCHE; VIEGAS, 2020, s.p.).

O fato da *pluralidade institucional* é um elemento que claramente está no radar dos autores, seja porque há expressa menção a dados nacionais acerca dos órgãos ministeriais brasileiros, ou ainda porque, ao menos um deles tem tratado especificamente do tema em outras publicações recentes (SAMPAIO; VIEGAS, 2019; ABRUCIO *et al.*, 2021; VIEGAS *et al.*, 2022, p. 432-433). Apesar disso, esse trabalho em particular 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 considerações finais, em que pese de tratar de um artigo pretensamente sobre o MP brasileiro (e não especificamente sobre o MPF), os pesquisadores se limitam a discutir os achados sobre o MP Federal:

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; VIEGAS, 2020, s.p.).

Outro recentíssimo texto, publicado por Milena Brentini Santiago (2022), na Revista de Ciências Sociais, incorre em imprecisão semelhante, que parece derivar da mesma raiz. O texto intitulado “O Ministério Público Federal e sua ‘vocalização’ de combate à corrupção: conflitos sociais e ideologia institucional” utiliza os termos “Ministério Público” e “Ministério Público Federal” indistintamente, o que — em si — não é exatamente um problema, por haver uma delimitação no título. No entanto, em uma curta nota de rodapé, a autora consigna que “[...] o Ministério Público brasileiro é regido por um princípio de *unidade* que integra os diferentes ramos — o Ministério Público da União (MPU) e os Ministérios Públicos dos Estados (MPs) — em uma mesma e única instituição” (SANTIAGO, 2022, p. 109) — assumindo, portanto, que se trata de uma única organização<sup>10 11</sup>.

Mesmo análises mais específicas, como o recente livro publicado por Kerche e Marona (2022), intitulado “A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil” e que dedica uma seção inteira ao Ministério Público, não tematiza a questão da pluralidade institucional. Apesar da dimensão e do impacto do caso na conjuntura político-institucional brasileira, é sabido que o

---

10 A mesma imprecisão é reproduzida por Lemgruber et al. (2016, p. 66): “O princípio da unidade tampouco parece harmonizar-se com a estrutura federativa do país, bastando uma visita aos 27 sites dos MPEs e do MPDFT para verificar o quanto se diferencia a atuação dos membros do órgão nas várias UFs, em que pesem medidas recentes voltadas a produzir alguma homogeneidade na geração e divulgação de informações. A assimetria na distribuição dos recursos humanos estaduais – com taxas de variando de 3,5 a 13 promotores e procuradores por 100 mil habitantes – é mais um indício da falta de padrões básicos que justificariam considerar-se o MP uma instituição nacional una e indivisível”.

11 É uníssono na literatura jurídica e na própria arquitetura constitucional do MP brasileiro que o princípio da unidade denota que os “[...] membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe (...) Nesse sentido, não há unidade (...) entre os membros de Ministério Público diversos, só dentro de cada Ministério Público e, assim mesmo, apenas nos limites da lei” (MAZZILLI, 2015, p. 72). Isso não se confunde com o caráter nacional do Ministério Público, que é justamente o fato dessa pluralidade de órgãos se submeter a um marco normativo comum, a despeito da inexistência de vínculo institucional.



órgão ministerial a quem coube a persecução criminal dos acusados foi o Ministério Público Federal (MPF). Era de se esperar, portanto, que a análise do desempenho institucional do MP em uma reflexão como essa estivesse circunscrita, portanto, ao MP Federal. Em várias passagens, contudo, os autores parecem estender a sua reflexão a todo o complexo de órgãos do MP brasileiro, embora a atuação submetida a escrutínio tenha sido especificamente a do MPF no referido caso. Veja-se um dos trechos:

Em resumo: o Ministério Público desenhado pelos constituintes e que foi o modelo que existiu até 2003 era autônomo externamente em relação aos outros Poderes e atores do Estado e, também, internamente, ostentando uma hierarquia frouxa e pouco efetiva. Sua discricionariedade era ampla em relação às matérias cíveis, especialmente em relação à preservação de direitos, e relativamente menor quando se tratava de ações penais. Neste tipo de atuação, seu desempenho era limitado pelo modelo “competitivo” da justiça criminal brasileira, que impunha o estabelecimento de relações com a polícia e o Poder Judiciário. Se a adoção daquele modelo “independente” de Ministério Público já transformava o órgão em um poderoso ator político, especialmente por sua capacidade de intervenção no campo das políticas públicas – ambientais, de saúde, de educação etc. –, as mudanças institucionais que ocorreram após 2003 colocaram os procuradores no epicentro da política nacional, facilitando a mudança de patamar da atuação, especialmente do MPF. (KERCHE; MARONA, 2022, s.p.)

O caráter nacional do MP Federal, sua maior visibilidade e, no caso específico da agenda anticorrupção, o grande impacto dos desdobramentos da Operação Lava Jato (VIEGAS *et al.*, 2020) são alguns dos elementos que provavelmente explicam o porquê dessa extensão automática de achados/análises relacionados ao MPF para o MP brasileiro como um todo. Há ainda prováveis 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.

Em consonância com a preocupação aqui mobilizada, levantamentos já realizados, a exemplo do Diagnóstico do Ministério Público dos Estados, publicado em 2006, pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPG)<sup>12</sup>, evidenciam que há “grandes diferenças na

---

12 Fundado em 1981, apesar do nome, o CNPG é uma associação privada integrada pelos Chefes dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. De acordo com o seu sítio virtual, funcionando

estrutura desses órgãos e as disparidades entre os Estados no número de funcionários, promotores e no orçamento” (AZEVEDO, 2008, p. 241). Os dados compilados anualmente no CNMP no relatório anual “MP: um retrato”, também demonstram haver diferenças importantes entre os órgãos do MP brasileiro quanto à natureza e ao volume de trabalho relacionado à atividade finalística (BRASIL, 2021a).

Sustenta-se, no entanto, que o pouco destaque dado à *pluralidade institucional* dos órgãos ministeriais, contudo, não invalida, em si, o estudo do Ministério Público brasileiro como organização nacional, tampouco a hipótese do *giro de prioridades* como fenômeno extensível a todo o Ministério Público brasileiro. Na esteira de Lamenha e Lima (2021, p. 77), propõe-se que o reconhecimento da ausência de vínculos institucionais formais não afasta, integralmente, 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. O fato do *pluralismo institucional*, no entanto, há de se impor, necessariamente, como pressuposto do modelo de análise, delimitando os limites e as possibilidades da extensão da experiência de um ou mais órgãos ministeriais para todo o complexo institucional que integra o MP brasileiro.

## 2.2. O MP PODE SER ESTUDADO COMO UMA ORGANIZAÇÃO NACIONAL?

Apesar de pouco numerosos, alguns trabalhos recentes demonstram a plena viabilidade de um empreendimento de pesquisa com foco na trajetória institucional do Ministério Público de 1988. Citar-se-ão dois, a título exemplificativo. Daiane Londero (2021) publicou tese de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul sobre o desenvolvimento das capacidades institucionais do Ministério Público Federal (MPF) na área do combate à corrupção cobrindo o período de 1988 e 2021. Viegas e outros (2022), em publicação em dossiê específico sobre o Ministério Público na Revista Direito Público, investigam os efeitos da mudança do espaço formal do MP, nomeadamente quanto às alterações legislativas a ele associados, sobre a organização e seus membros no período entre 1989 e 2016.

Esses esforços de pesquisa sugerem, portanto, o acerto da proposição do final do tópico anterior: o fato do *pluralismo institucional*, embora estabeleça cautelas e limites analíticos, não inviabiliza a possibilidade de estudo do MP brasileiro como

---

na forma de um Colegiado, o Conselho foi criado com o objetivo de defender os princípios, prerrogativas e funções institucionais do Ministério Público. É sua função integrar os Ministérios Públicos de todos os Estados brasileiros; promover intercâmbio de experiências funcionais e administrativas; e trabalhar pelo aperfeiçoamento da instituição, traçando políticas e planos de atuação uniformes ou integrados que respeitem as peculiaridades regionais” (CNPG, 2022).

organização nacional e de sua trajetória institucional. Propõe-se aqui quatro elementos que evidenciam a existência de pontos de contato entre os diferentes órgãos ministeriais da paisagem institucional brasileira, uma espécie de tronco simbólico comum, a despeito da ausência de vinculação funcional entre eles.

Primeiro, apesar das implicações decorrentes do modelo federativo estabelecido na Constituição de 1988, há 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 para os 30 (trinta) órgãos ministeriais existentes no País (LAMENHA; LIMA, 2021, p.77).

Segundo, há um aspecto relacionado à dimensão corporativa. Apesar de existirem associações vinculadas a cada um dos órgãos do MP brasileiro, também há organizações associativas de alcance nacional e que recorrentemente mobilizam pautas institucionais únicas — é o caso, principalmente, da Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP)<sup>13</sup>, que reúne associações de todos os órgãos do MP brasileiro, e do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE)<sup>14</sup>, que é composto pelos chefes de todos as trinta organizações ministeriais existentes no País. Tais espaços não se reduzem à articulação de uma agenda corporativa e/ou 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 1986 (PENNA, 2021, p. 234-238). De mais a mais, os processos institucionais que tornaram possível a construção do desenho institucional do MP de 1988 contaram, em grande medida, com a decisiva influência da atuação de tais

---

13 De 1971 a 1978, a entidade utilizou o nome Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (CAEMP). Em agosto de 1978, como ingresso dos ramos do MPU, o nome da Associação se alterou para Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP). Em junho de 2000, como parte de uma estratégia para ser reconhecida como ente legitimado a deflagrar a jurisdição constitucional, o nome foi alterado uma terceira vez para Associação Nacional do Ministério Público, mas manteve a sigla CONAMP por já ser amplamente difundida no MP brasileiro (CONAMP, 2022).

14 Fundado em 1981, apesar do nome, o CNPGE é uma associação privada integrada pelos Chefes dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. De acordo com o seu sítio virtual, funcionando na forma de um Colegiado, o Conselho foi criado com o objetivo de defender os princípios, prerrogativas e funções institucionais do Ministério Público. É sua função integrar os Ministérios Públicos de todos os Estados brasileiros; promover intercâmbio de experiências funcionais e administrativas; e trabalhar pelo aperfeiçoamento da instituição, traçando políticas e planos de atuação uniformes ou integrados que respeitem as peculiaridades regionais” (CNPGE, 2022)

entidades corporativas desde meados dos anos 1970, com especial destaque para a própria CONAMP (SABELLA et al., 2013, p. 36-37; LIMA; LAMENHA, 2021, p. 94).

Terceiro, merece menção o papel do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criado pela EC 45/04, como órgão de controle externo do MP brasileiro e dotado, entre outras atribuições, a 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 ministeriais (OLIVEIRA et al., 2020, p. 190). Ver-se-á mais adiante, inclusive, como essa atividade regulamentadora e indutora do CNMP tem se dirigido, por exemplo, para a difusão de práticas e rotinas de trabalho no campo anticorrupção.

Quarto, como destacam Faveri e outros (2014, p. 2), há um isomorfismo<sup>15</sup> institucional significativo entre os diferentes órgãos do MP brasileiro, ou seja, considerando que se trata de organizações submetidas a um ambiente institucional semelhante, os diferentes MPs existentes na federação brasileira tendem a assumir configurações, identidades e estratégias de atuação semelhantes (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 151-154; SCOTT, 2014, p. 185)<sup>16</sup>. Isso explica, por exemplo, o porquê da replicação de estruturas operacionais e de práticas reputadas como exitosas antes mesmo da existência do CNMP e de sua agenda de padronização institucional.

Um bom exemplo aqui são os Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOs), estruturas especializadas para o enfrentamento da macro criminalidade e em coordenação com outros órgãos de controle, cuja primeira experiência foi desenvolvida no MPSP, no ano de 1995. A partir desses marcos, 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

---

15 Em linhas gerais e no sentido particular que se quer traduzir aqui, a noção de isomorfismo está associada à ideia de que organizações submetidas a ambientes sociais, políticos e normativos semelhantes tendem a assumir configurações, identidades e estratégias de atuação similares. Embora tal princípio opere em diferentes níveis e atores sociais, as organizações constituem um campo privilegiado para a sua observação, dado que vários elementos, como a busca por legitimidade social, a necessidade de lidar com as incertezas da vida social, as pressões por profissionalização e a aspiração à perenidade estimulam a assunção de uma postura de homogeneização frente a outras organizações e práticas. (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 149-154; SCOTT, 2014, p. 185).

16 Lamemha e Lima (2021) discutem como até mesmo organizações à primeira vista bastante distintas, como o MP e a Defensoria Pública, acabam emulando elementos uma da outra. A competição institucional, portanto, é uma chave analítica importante para pensar a questão do isomorfismo. Sobre o tema, ver DiMaggio e Powell (1983).

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 estados (PALUDO, 2011, p. 28; BRASIL, 2021b).

A despeito da *pluralidade institucional*, portanto, esses quatro pontos de contato acima descritos evidenciam haver espaço para uma análise de trajetória comum ao MP brasileiro e para o seu estudo como uma organização nacional, desde que estabelecida uma lente baseada em elementos comuns à experiência desses diferentes órgãos. Esse esforço de pesquisa, e a própria identificação de um padrão de isomorfismo entre tais organizações, não significam, contudo, equivalência de infraestrutura, recursos humanos, volume de trabalho ou o mesmo padrão de interação com organizações e agentes individuais próximos, como o Judiciário (AZEVEDO, 2008, p. 241; FAVERI e *et al.*, 2014, p. 2). Assim, essa linha analítica não exclui a necessidade de abordagens sobre a experiência particular dos Ministérios Públicos isoladamente considerados. Ao contrário, apenas a reforça. Definir um terreno de regularidades partilhadas por todo o MP brasileiro pode oferecer condições analíticas fecundas para a identificação e o desenvolvimento de estudos sobre o que é específico na trajetória de cada órgão ministerial.

### 3. UM BREVE PANORAMA DA CONJUNTURA EM QUE TERIA SE DESENVOLVIDO O FENÔMENO DO *GIRO DE PRIORIDADES*

O que se denominou acima como *giro de prioridades* é uma espécie de mudança institucional bastante distinta de fenômenos como a própria construção do marco normativo que culminou na disciplina do Ministério Público na Constituição de 1988 ou a criação de um órgão de controle externo do MP. Estes dois últimos processos de mudança institucional, como é sabido, foram associados a reformas constitucionais e/ou legislativas no âmbito do Parlamento. No caso do *giro de prioridades*, por sua vez, trata-se de um fenômeno apontado por alguns setores da literatura especializada e ainda de forma um tanto assistemática.

Como se expôs na introdução deste trabalho e nos excertos colacionados no item 2.1 acima, esse fenômeno apontaria para a existência de certos elementos indicativos de uma particular alteração dos discursos, das atividades finalísticas e, de certa forma, da identidade institucional da organização tomada como entidade nacional, direcionando-os de uma perspectiva mais voltada para a defesa de direitos transindividuais para o campo da repressão penal anticorrupção.

É interessante observar que, ainda em 2011, Rogério Arantes, em um texto sobre a construção institucional da Polícia Federal (PF) no pós-1988, é o primeiro a apontar para o fenômeno, embora não na abrangência posteriormente proposta por outros pesquisadores. Neste ponto em particular, o autor argumenta que a expansão do fenômeno da repressão penal anticorrupção, verificado a partir do ano de 2003 e que teve na PF um dos seus protagonistas, é explicável a partir de alguns deslocamentos havidos no “[...] arranjo institucional que congrega ações de combate à corrupção e ao crime organizado”. Um deles seria um deslocamento,



capitaneado pelo Ministério Público, de uma atuação temática no campo da repressão anticorrupção que privilegiaria a esfera cível e o manejo da ação de improbidade administrativa e que passara, justamente, para o âmbito criminal, que seria mais efetivo e disporia de mais recursos investigativos à disposição (ARANTES, 2011, p. 99, 122-123).

Em que condições, todavia, se pode afirmar que, até meados do ano 2000, os órgãos ministeriais brasileiros privilegiavam, de fato, a atuação no campo dos direitos transindividuais? Ainda que não estejam disponíveis dados nacionais sistematizados sobre a atuação judicial e extrajudicial dos órgãos ministeriais naquele período, propõe-se que há elementos de conjuntura que indicam, no período imediatamente após 1988, uma efetiva predominância de discursos e a construção de uma identidade institucional profundamente orientada para a atuação no campo da tutela coletiva no MP brasileiro (SADEK, 2000, p. 30). Isso pode ser creditado, entre algumas razões, à novidade em si associada às significativas mudanças institucionais advindas da constitucionalização do desenho institucional do chamado novo MP e ainda à grande visibilidade conferida ao tema da defesa dos direitos transindividuais no período (SILVA, 2001, p. 163)<sup>17</sup>.

Uma evidência particularmente interessante advém do *survey* “O Ministério Público e a Justiça no Brasil”, coordenado pela própria Sadek e por Rogério Arantes, e cuja base de dados se esteia em entrevistas realizadas com membros do MP de sete estados da Federação no ano de 1996<sup>18</sup>. Uma das questões apresentadas aos inquiridos solicitou que eles indicassem a sua avaliação sobre as prioridades temáticas na atuação do órgão em que atuam nos últimos 2 (dois) anos e as expectativas sobre as prioridades temáticas que prevaleceram nos próximos 2 (dois) anos. Na esteira do que propõe Arantes (2002, p. 116-119), a análise global desses dois grupos de dados oferece um panorama amplo da proeminência

---

17Neste período, portanto, as mudanças institucionais e o novo perfil institucional da organização ganharam “expressão no debate público mediante a seguinte formulação: o Ministério Público deixou de ser defensor do Estado para ser defensor da sociedade” (ARANTES, 1999, p. 90). A esse respeito, Maria Tereza Sadek (2010, pos. 327) consignou que “o novo estatuto legal do Ministério Público representou, a rigor, um ganho para os setores mais progressistas da instituição. Assim, estes têm procurado dar publicidade às suas novas funções e à importância de seu papel como guardiães de uma ordem democrática e justa”.

18 “A pesquisa ‘O Ministério Público e a Justiça no Brasil’ faz parte de um amplo programa de estudos sobre a justiça que o IDESP iniciou em 1993, com uma pesquisa junto aos juízes, já publicada. (...) O questionário foi elaborado tendo em vista responder a cinco indagações básicas: qual é o perfil dos integrantes do Ministério Público, como eles avaliam a distribuição de justiça no país, como percebem as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 e, por fim, como poderiam ser caracterizados em termos de posição ideológica (...) fazem parte dessa pesquisa os estados de Goiás, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná Rio Grande do Sul, Sergipe e Bahia” (SADEK, 1996, p. 29).

assumida pelo tema da defesa dos direitos transindividuais na visão dos próprios promotores e procuradores, a partir dos seguintes achados: i) a identificação do foco prioritário na matéria criminal decresceu 11% (onze por cento) da avaliação da atuação passada para a expectativa futura; ii) no mesmo comparativo, todos os campos associados à tutela de direitos transindividuais verificaram incremento, com destaque para o meio ambiente (+11%), minorias étnicas (+13%), pessoas com deficiência (+13%), patrimônio histórico e cultural (14%), idosos (+15%) serviços de relevância pública (+17%) e a improbidade administrativa<sup>19</sup> (+22%)<sup>20</sup>. Veja-se a tabela abaixo:

---

19 O *survey* de 1996 trata o controle da administração pública no campo dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, não o inserindo no âmbito criminal. Na época, a visibilidade da atuação anticorrupção no âmbito do MP se dava na sua projeção cível, com aplicação da recente Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), havendo alguns entraves na repressão penal anticorrupção – embora ela também existisse, em menor proporção, à época (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 91-92). Voltar-se-á ao tema mais adiante.

20 É curioso observar, ademais, que essa visão da priorização da atuação no campo da tutela coletiva nos anos imediatamente seguintes à CFRB/88 não era compartilhada apenas no âmbito interno ou de interlocutores simpáticos a essa guinada na atuação finalística do MP. Mesmo os que empreendiam uma leitura crítica da atuação ministerial na área dos direitos coletivos reconheciam, ainda que de forma tácita, o destaque que esse tipo de atividade vinha assumindo comparativamente às atribuições ministeriais clássicas no processo penal. Veja-se, nesse sentido, manifestação da professora Ada Pellegrini Grinover, no ano de 1996, em evento sobre o papel do MP no sistema de justiça brasileiro: “[...] Eu não tenho dúvida de que as funções atribuídas ao Ministério Público pela Constituição de 1998 são funções de mais elevada importância, e que por isso mesmo o órgão adquiriu uma relevância que não tinha tido até então, *mas sem dúvida nenhuma, pelo menos no início da vigência da Constituição de 1988, eu pude observar, externamente, como consumidora da justiça, um certo deslumbramento, digamos assim, do Ministério Público em relação a essa titularidade das ações coletivas, com relação a essas funções de promoção de direitos sociais, de interesses sociais etc...* Eu diria que houve, sobretudo no início, pelo menos aqui em São Paulo, no Ministério Público que eu mais conheço, uma certa tendência à socialização da demanda, que é relevantíssima, sem dúvida nenhuma, mas que preponderou em excesso com relação àquela que continua sendo a função essencial do Ministério Público: a condução da ação penal. E digo que a considero essencial por uma razão muito simples. Para a ação penal, o Ministério Público tem um monopólio; ele tem a titularidade exclusiva da ação penal pública e, portanto, a sua responsabilidade avulta em relação a esse ponto, enquanto no exercício das demais atribuições, a própria Constituição e as leis com relação às ações civis públicas, estabelecem uma legitimidade concorrente. Mas não é só isso. *Eu diria que principalmente nesse início de novas atividades do Ministério Público, houve sim um exagero. Houve um excesso que significou, a meu ver, uma banalização da atuação do Ministério Público nesse tipo de ação.* E isso foi muito grave, foi muito sério. (...) (LAMOUNIER et al., 1996, p. 13). Os destaques são dos autores.

**Tabela 1 – Áreas de prioridade pretérita e futura - MPEs<sup>21</sup>**

<b>Atribuição</b>	<b>Prioridade – último 2 anos</b>	<b>Prioridade – próximos 2 anos</b>	<b>Diferença</b>
Crime	72%	61%	-11%
Criança e adolescente	41%	42%	+1%
Improbidade administrativa	38%	60%	+22%
Serviços de relevância pública (saúde, educação etc.)	36%	53%	+17%
Patrimônio público e social	35%	45%	+10%
Controle externo da atividade policial	34%	44%	+10%
Meio ambiente	32%	43%	+11%
Interesses individuais	31%	30%	-1%
Consumidor	29%	38%	+9%
Pessoas com deficiência	20%	33%	+13%
Patrimônio histórico e cultural	16%	30%	+14%
Idosos	16%	31%	+15%
Minorias étnicas	8%	21%	+13%

Fonte: Autor (2023) com base nos dados de Sadek (1996, p. 47-59)

21 Levantamento semelhante também foi realizado, no ano de 1997, no Ministério Público Federal, alcançando resultados muito parecidos. e todas as atribuições apresentadas aos membros entrevistados, somente houve decréscimo entre a avaliação de prioridade passada e expectativa de prioridade futura nas funções clássicas do velho Ministério Público de 1964-1985: crime (-11,5%) e atuação como fiscal da lei (-6,5%). Em todas as áreas relacionadas à defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, foi verificado algum incremento, com destaque para as áreas de controle da administração pública (improbidade administrativa) e defesa do consumidor, ambas com aumento de 27%, serviços de relevância pública (saúde, educação, lazer, segurança, etc.), com acréscimo de 25%, idosos (+22,5%), pessoas com deficiência (+21,5%) e minorias étnicas (20%). (CASTILHO; SADEK, 1998, p. 29).

Pode-se assumir, portanto, que – apesar do expressivo volume de trabalho decorrente da condição de titular da ação penal pública, nos anos imediatamente posteriores a promulgação da CRFB/88 –, o Ministério Público angariou uma extensa visibilidade e um significativo capital político a partir de sua atuação no campo da tutela coletiva. O que resta indagar a essa altura é, justamente, o que teria tornado possível que, a partir de meados dos anos 2000, um processo de mudança institucional precipitasse um deslocamento da priorização do campo dos direitos coletivos para a repressão penal anticorrupção? Dentre vários elementos apontados pela literatura especializada e dado o espaço limitado de discussão neste texto, discutir-se-ão dois pontos, um de caráter externo e outro de caráter interno ao Ministério Público: i) o desenvolvimento de uma agenda de mobilização do direito penal para o enfrentamento da corrupção política no âmbito do sistema de justiça brasileiro (ARANTES, 2011, p. 99; AVRITZER e MARONA, 2017, p. 366; ENGELMANN, 2021, p. 54-55); ii) o papel regulamentador do CNMP na atuação anticorrupção e seus efeitos no isoformismo de modelos institucionais

### 3.1. A EMERGÊNCIA DE UMA AGENDA E UMA POLÍTICA INTERNA ANTICORRUPÇÃO A PARTIR DE MEADOS DOS ANOS 2000

Redes de *accountability* derivam da paisagem institucional de uma dada comunidade política, reunindo organizações estatais cuja atribuição é a fiscalização e o controle do desempenho funcional de outras agências e funcionários públicos (MAINWARING, 2003, p. 15). Assim, por exemplo, no âmbito federal, é possível se pensar em uma rede envolvendo Polícia Federal, Receita Federal, Tribunal de Contas da União, Advocacia-Geral da União, Ministério Público Federal, entre outros órgãos. Essas entidades atuam em rede porque, independentemente da sua disposição, com maior ou menor frequência, elas irão manter relações interinstitucionais – de cooperação, competição e competição. É possível se deduzir, portanto, que há dois tipos de interação nessas redes de *accountability*: formais, através do estabelecimento de algum instrumento que regule a relação entre duas ou mais organizações, como um convênio ou termo de cooperação técnica; e, sobretudo, informais, estabelecida nos contatos profissionais entre agentes que atuam em áreas ou tópicos similares (ARANHA, 2015, p. 189; LONDERO, 2021, p. 172).

A partir de 2003<sup>22</sup>, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à chefia do Executivo Nacional, verificam-se sensíveis mudanças nesse contexto,

---

22 Ressalte-se que há elementos que sugerem, justamente no início dos anos 2000, a consolidação de uma certa agenda global anticorrupção, referente à difusão de discursos e modelos institucionais construídos, sobretudo, a partir de atores e mecanismos transnacionais, que pode ser sintetizado na ideia que compreende o estabelecimento de uma política pública de prevenção e repressão anticorrupção como um sinônimo ou pré-requisito para a boa governança de Estados e corporações privadas (MCCOY; HECKEL, p. 85-86). Nessa chave, importantes documentos internacionais sobre o tema foram firmados, como a Convenção Interamericana Contra a

possivelmente correlacionadas com a ambiência internacional favorável, a difusão de um saber-fazer relativamente homogêneo e a assunção, pelo Brasil, de compromissos internacionais na temática anticorrupção<sup>23</sup>. Um marco aqui é a criação da Controladoria-Geral da União, pela Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003<sup>24</sup>. O efeito isomórfico desse evento no âmbito dos estados-membros

---

Corrupção (1996), internalizada pelo Brasil em 2002, a Convenção sobre Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais, aprovada pela OCDE em 1997 e internalizada no Brasil em 2000 (Decreto n. 3.678), e a a Convenção da ONU contra a Corrupção, adotada em 2003, e internalizada no Brasil em 2006 (Decreto n. 5.687). Não se propõe que a conjuntura nacional pode ser explicada como mera replicação dos discursos e práticas internacionais sobre a temática. Sustenta-se, no entanto, a possibilidade de convergência entre as agendas externa e interna sobre a questão da corrupção política. No plano interno, por exemplo, essa pauta global encontrara ressonância, por exemplo, junto ao esforço de modernização da Administração Pública levado a efeito desde a década de 1980 e que passa, entre outros pontos, pela compreensão da necessidade de aperfeiçoamento de mecanismos de controle de fiscalização e controle da Administração (ABRUCIO, 2007, p. 69, 79; FILGUEIRAS; ARANHA, 2011, p. 362). Para uma reflexão específica sobre o tema, ver o recente trabalho de Engelmann (2021).

23 A esse propósito, relatando as “Origens da ENCCLA”, Antenor Madruga (ENCCLA, 2012, p. 34), diretor do DRCI entre 2004 e 2007, relata que: o desafio era criar uma política pública que tornasse efetivo o combate à lavagem de dinheiro no Brasil e, conseqüentemente, o sequestro e perdimento dos ativos instrumentos e produtos de atividade criminosa. O objetivo principal era dar meios ao Estado para combater o crime praticado por organizações, cuja existência e atuação ultrapassavam e independiam dos indivíduos que as integravam. O ano era 2003 e o recém-empossado Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, estava decidido a aplicar no Brasil o consenso que já se formava em vários países e organizações internacionais, no sentido de que a “asfixia patrimonial” pelo desapossamento e expropriação dos recursos materiais que constituem o “fundo de comércio” da empresa criminosa é medida tão ou mais importante que a restrição à liberdade ou outras sanções aplicáveis aos seus recursos humanos”.

24 Posteriormente convertida na Lei n. 10.683/03. Em seu sítio virtual, o órgão se define como uma “[...] típica agência anticorrupção do país, é o órgão encarregado de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria. A CGU é ainda órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição, ambos do Poder Executivo Federal” (BRASIL, 2023a). Sua vocação de atuar “em rede”, portanto, advém de seu desenho institucional, visto que o órgão opera como um centro gravitacional do sistema de controle interno da Administração Pública da União, fazia parte de suas atribuições principais a interação constante com outras agências de *accountability* no âmbito federal (ARANHA, 2015, p. 137).



é notável, com a replicação do modelo por vários estados da Federação nos anos seguintes<sup>25</sup>.

Outras iniciativas exitosas e até hoje vigentes datam do período, com destaque para duas que se estabeleceram na estrutura do Ministério da Justiça. A primeira é a criação do Departamento de Recuperação de Ativos de Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), criado em 2004, especializado em cooperação jurídica internacional em matéria penal e autoridade central no País de vários tratados internacionais e que o Brasil é parte. A segunda é a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Justiça, funcionam há 20 (vinte) anos, como um espaço articulador de inúmeras redes formais e informais entre organizações estatais, dos três Poderes e dos três níveis da Federação, e entidades da sociedade civil, para o “[...] arranjo, discussões, formulação e concretização de políticas públicas e soluções de enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro” (ENCCLA, 2023). Conta, atualmente, com mais de 80 (oitenta) participantes e estabelece metas e ações de vigência avaliadas anualmente em sua Plenária, na qual podem participar todas as organizações ligadas ao coletivo. Mantém iniciativas regulares de capacitação de agentes públicos<sup>26</sup>, inclusive com ampla internacionalização, e troca não só de *expertise*, mas de tecnologia na atuação na área da lavagem de dinheiro e repressão anticorrupção<sup>27</sup>. Marona e Kerche (2021, p. 8) propõem que a ENCCLA é um fator-

---

25 Analisando uma série histórica de 1995 a 2008, Suzart e outros (2011, p. 49) verificaram que, final do período, havia 14 (quatorze) órgãos com funções típicas de controladoria na União e nos estados-membros da Federação, incluída a própria CGU. Somente três preexistiam à criação da CGU (Rondônia, Sergipe e Rio Grande do Norte). As outras nove, portanto, foram criadas após a CGU, e 5 (cinco) delas no próprio ano de 2003. Esse cenário sugere a hipótese de que a temática anticorrupção poderia reproduzir um padrão de espelhamento semelhante em outras áreas, e que decorre do caráter centralizador do federalismo brasileiro (LIZIERO; CARVALHO, 2018, p. 1501): a União, por deter mais recursos materiais e humanos, acabaria sendo modelo para a institucionalização de determinadas políticas públicas.

26 Veja-se, por exemplo, o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento e Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PLND), o Programa Nacional de Difusão da Cooperação Jurídica Internacional (GROTIUS-Brasil) — replicando o modelo europeu de cooperação jurídica internacional —, responsáveis por capacitar centenas de agentes públicos. Segundo Engelmann (2021, p. 62), “além de cursos de capacitação de agentes públicos voltados para as técnicas e operações, o foco direciona-se para fomentar a publicação de obras e estudos e incrementar o ensino e a pesquisa acadêmica na área”. Outra iniciativa digna de registro é a Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro (Rede-Lab), que se destina ao desenvolvimento e troca de tecnologia em matéria de soluções de análise de grandes volumes de dados, além da difusão de outros conhecimentos e de boas práticas.

27 Londero (2021, p. 163) cita também, à semelhança da ENCCLA, a criação da Rede de Controle de Gestão Pública no ano de 2009 e que tem abrangência nacional. Em seu sítio virtual, a Rede se define como um “[...] é um centro decisório interorganizacional, de atuação nacional, que busca

chave para compreender a formulação e a implementação de uma agenda anticorrupção que desenvolve uma nova institucionalidade na qual o tratamento da corrupção é mediado, sobretudo, por atores integrantes de organizações do sistema de justiça.

De mais a mais, é nesse período, em meados da década de 2000, que os órgãos de controle nacionais passaram a integrar redes internacionais de cooperação entre burocracias de diferentes países, criando “[...] um espaço internacional que incrementa, para além das prescrições, métodos de controle e técnicas no ‘combate a corrupção’, inspiradas nas iniciativas de ‘guerra às drogas’”<sup>28</sup> (ENGELMANN, 2021, p. 62) — 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 Ibero-americanos (RECAMPI), criada em Madri, no ano de 2010.

Ressalte-se ainda que, no âmbito interno, um ponto divisor de águas foi o processo de reconstrução de imagem e de identidade experimentado pela Polícia Federal (PF) nesse período, o que tem uma relação umbilical com o “encaixe institucional”<sup>29</sup> construído pela organização no campo da repressão penal anticorrupção. Desenvolvendo uma expertise própria e multidisciplinar, o que — evidentemente — não veio sem uma política de reestruturação administrativa e investimento<sup>30</sup> (ARANTES, 2011, p. 114-115; MARONA; BARBOSA, 2018, p. 133-

---

aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública (...) O trabalho segue a lógica da cooperação e do uso e adaptação de experiências bem-sucedidas. O único órgão formal da Rede é a Secretaria-Executiva, constituída em 2019, a qual está encarregada de organizar o encontro anual de coordenadores, de manter a página na internet, de ser o ponto focal na relação com órgãos e entidades nacionais e internacionais e, principalmente, de promover a difusão de boas práticas” (BRASIL, 2023b).

28 Mais que uma figura de linguagem, a referência a “guerra às drogas” espelha o fato de que um dos principais atores internacionais na agenda anticorrupção tem sido o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes que, desde 1997, promove uma série de projetos nessa temática em diferentes países. Um desses programas é justamente o *Global Judicial Integrity Network*, criado mais recentemente, em 2018, aberto a integrantes do sistema de justiça de todo o mundo, com o objetivo de estabelecer pontos de contato e, sobretudo, prover formação e a difusão de conhecimentos e princípios comuns em matéria anticorrupção (UNODC, 2023).

29 Arantes e Moreira (2019, p. 106) explicam que a sua definição de *encaixe institucional* “[...] é inspirada na ideia seminal de Skocpol e praticada pelo institucionalismo histórico para se referir ao ponto de junção que atores sociais mobilizados logram encontrar ou mesmo construir junto ao Estado”.

30 Segundo Arantes (2011, p. 114-115), entre 2002 e 2008, o orçamento da PF praticamente dobrou, de 1,8 bilhão para 3,4 bilhão. De mais a mais, também houve uma expansão no quantitativo de pessoal, inclusive com a criação de um quadro administrativo próprio, com mais de 1600 vagas

135), a PF soube se fazer essencial nas investigações sobretudo nos grandes casos envolvendo a temática da corrupção política, em relação da “produção e qualidade da prova, elemento central par ao bom funcionamento do sistema de justiça criminal” (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 115).

Assim, embora autorizadas pelo Judiciário e contando com a atuação do Ministério Público Federal e, por vezes, da participação e expertise de outros órgãos, como a Receita Federal, as grandes operações envolvendo delitos associados à prática de corrupção e outros crimes correlatos se notabilizaram, tendo conhecidas, na mídia e na sociedade, como “operações da Polícia Federal”. Isso gerou capital político e visibilidade para a organização, colocando-a em posição de se posicionar, como um ator relevante, na dinâmica do pluralismo estatal, buscando benefícios corporativos sob o discurso de afirmação da sua essencialidade para a defesa da moralidade e do patrimônio público federal<sup>31</sup>. Segundo Avritzer e Marona (2017, p. 367), o número de operações anticorrupção com a participação da PF saltou de 18, em 2004, para 556, no ano de 2015 — um número trinta vezes maior.

Nessa esteira, vários casos que se notabilizaram nos meios de comunicação, como as Operações Anaconda (2003), Sanguessuga (2006), Navalha (2007) Satiagraha (2008) 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 País<sup>32</sup>, representou 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 Judiciário<sup>33</sup>

---

em diferentes áreas, como medicina, engenharia civil, psicologia, pedagogia e até sociólogos e filósofos.

31 Arantes e Moreira (2019, p. 121) advertem, contudo, que o baixo grau de coesão interna decorrente do fato de existirem três carreiras independentes dentro da organização (delegados, escrivães e peritos) tem atrasado o processo de afirmação institucional da organização e, conseqüentemente, pleitos de natureza corporativa.

32 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).

33 Um exemplo deste tipo de narrativa pode ser extraído de prefácio escrito pelo ministro do STF, Luís Roberto Barroso (2018), a uma obra coletivo sobre a temática da corrupção. O título do texto do jurista é sugestivo: “Empurrando a história: combate à corrupção, mudança de paradigmas e

(CHALOUB; LYNCH, 2018, p. 270-272; ENGELMANN, 2021, p. 5; DIAS et al., 2020, p. 266-267).

Pode-se objetar aqui que o histórico acima traçado privilegia elementos e a trajetória de arranjos institucionais no âmbito federal. No entanto, como tantos processos de mudança institucional recente no Estado brasileiro, esse parece ter sido mesmo o fluxo das sequências temporais: um movimento isomórfico do plano da União para os demais níveis federativos, a exemplo do ilustrado acima com o caso da CGU. Esse, por sinal, é mais elemento que ajuda a explicar a tendência da literatura especializada em reduzir a explicação do fenômeno do *giro de prioridades* ao desempenho institucional do MPF.

Nessa perspectiva, está-se ciente que a realidade das polícias judiciárias estaduais está distante do quadro geral da PF (COSTA; OLIVEIRA JÚNIOR, 2016, p. 161-162). Comparativamente ao Ministério Público, o cenário da pluralidade institucional em relação aos órgãos policiais nos estados da Federação é mais precário. Embora haja atribuições comuns entre as polícias civis estaduais, decorrentes da legislação penal e processual em vigor, não há um marco normativo partilhado entre as organizações policiais para além da atribuição para funcionar como polícia judiciária prevista na CRFB-88. Falta, portanto, um estatuto jurídico mínimo, a exemplo da Lei n. 8.625/93 em relação aos MPs estaduais. Além disso, há um baixo grau de coesão interna, decorrente de disputas corporativas que se dão entre as carreiras da própria corporação.

De todo modo, a literatura tem sugerido que a especialização de estruturas de repressão penal anticorrupção no âmbito dos MPs estaduais – nomeadamente os já citados GAECOS – tem criado um espaço para que as polícias civis se integrem a essa expertise, ainda que através de um grupo pequeno de agentes policiais e que, por vezes, não atuam propriamente em nome da Polícia, mas recrutados e requisitados pelo próprio MP (SILVA, 2020, p. 11-12). Na prática, portanto, essa cooperação institucional informal entre os órgãos ministeriais e as polícias estaduais parece ter “compensado” ou mitigado os prejuízos decorrentes da infraestrutura material e humana de algumas das polícias judiciárias estaduais e

---

refundação do Brasil”, no qual conclui que “[...] a corrupção favorece os piores. É a prevalência dos desonestos sobre os íntegros. Esse modelo não se sustenta indefinidamente. Só se o mal pudesse mais do que o bem. Mas, se fosse assim, nada valeria a pena. A maneira desassombrada como a sociedade brasileira — e parte das suas instituições — vem enfrentando a corrupção e a impunidade, dentro do estado de direito, produzirá, logo ali na esquina do tempo, uma transformação cultural importante: a revalorização dos bons em lugar dos espertos. Quem tiver talento para produzir uma inovação relevante, ou for capaz de baixar custos de uma obra pública, será mais importante do que quem conhece a autoridade administrativa que paga qualquer preço, desde que receba uma vantagem por fora. Essa talvez seja uma das maiores conquistas que poderá vir de um novo padrão de decência e seriedade”.

permitido o desenvolvimento e a difusão de uma agenda e de uma expertise voltas para a repressão penal anticorrupção também no plano subnacional<sup>34</sup>.

### 3.2. O PAPEL REGULAMENTADOR DO CNMP NA ATUAÇÃO ANTICORRUPÇÃO E O ISOMORFISMO DE MODELOS INSTITUCIONAIS

A repressão anticorrupção, hoje definida como “defesa da probidade administrativa”<sup>35</sup>, é um dos principais temas a receber atenção do Conselho Nacional do Ministério Público em seu esforço de padronização de rotinas e de modelos institucionais para os órgãos ministeriais, na esteira do que apontado mais acima, a propósito da possibilidade de estudo do MP brasileiro como organização nacional. Discutir-se-á aqui os dois principais atos associados a essa temática: a Recomendação CNMP n. 42/2016 e a Resolução CNMP n. 185/2018. O primeiro documento, ressalte-se, não tem caráter mandatório: o objetivo de uma Recomendação é expor as razões fáticas e jurídicas sobre uma determinada questão, tencionando persuadir o destinatário a atender, voluntariamente, o comando recomendado. No caso do CNMP, o conteúdo desse tipo de instrumento tem sido mobilizado prioritariamente na atividade finalística do MP, em face da compreensão mais clássica do princípio da independência funcional<sup>36</sup>.

A Recomendação CNMP n. 42, de 5 de setembro de 2016, recomenda aos órgãos do Ministério Público brasileiro que criem 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)

<sup>34</sup> Veja-se, por exemplo, algumas notícias recentes divulgadas na imprensa sobre operações conjuntas entre o MPE via GAECO e as Polícias Civis: i) Piauí (2023): Operação Cerrados, atuação conjunta do MPPI através do GAECO, Polícia Civil do Piauí, Polícia Militar do Piauí, Tribuna de Contas do Piauí e MPMA; ii) Santa Catarina (2022): “Gaeco, Geac e Polícia Civil cumprem mandados de busca e apreensão em operação contra corrupção em Urussanga”; iii) São Paulo (2022): “GAECO e Corregedoria [da Polícia Civil] miram corrupção policial em Osasco com Operação Haalapenz (SÃO PAULO, 2022); iv) Paraíba (2023): “Polícia e Gaeco deflagraram operação para investigar os suspeitos de corrupção, peculato e extorsão por parte de advogada e colegas” (METRÓPOLES, 2023).

<sup>35</sup> É interessante observar que, em outubro de 2022, o CNMP alterou a nomenclatura de uma de suas comissões permanentes, a Comissão de Enfrentamento da Corrupção, que havia sido incluída em seu Regimento Interno em 2018, para “Comissão de Defesa da Probidade Administrativa”, através da Emenda Regimental n. 46/2022. Esse movimento, embora sutil, pode sinalizar uma nova tendência de possível alteração da política do Conselho para a temática, como um dos efeitos do rescaldo pós Lava Jato (BRASIL, 2022).

<sup>36</sup> Essa feição mais clássica da independência funcional deve ser entendida como a liberdade de atuação de que gozam os membros do MP no exercício de sua atividade-fim sem a necessidade de subordinação ou aquiescência de membros ou instâncias superiores do órgão (MAZZILLI, 2015, p. 73; LAMENHA, 2019). Está para o promotor e o procurador, assim como a independência fundada no livre convencimento motivado está para os juízes na decisão dos processos judiciais (CARVALHO e LEITÃO, 2019, p. 52-53)



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 (BRASIL, 2016a).

As duas referências ao MPF — tanto quanto à criação dos NCCs como de um órgão de coordenação e controle revisional — indicam que, ao tempo da expedição do citado ato pelo CNMP, o órgão ministerial federal era o principal paradigma de estruturação e especialização para a atuação no campo da repressão ainda corrupção, nomeadamente, na área penal — reforçando a hipótese explicativa da tendência da literatura especializada na explicação do fenômeno do *giro de prioridades* apenas a partir da atuação do MP Federal.

Nesse sentido, em seu estudo sobre o desenvolvimento dessas capacidades institucionais em particular no âmbito do MPF, Londero (2021, p. 202-238) identificou alguns elementos endógenos centrais que explicam algumas das razões que tornaram esse órgão ministerial em específico em uma referência na temática em discussão, dentre os quais: i) a mobilização da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), com um aumento expressivo dos cursos de aperfeiçoamento na área anticorrupção ao longo dos anos<sup>37</sup>; ii) a criação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão em 2014, que unificou o tratamento da matéria anticorrupção no âmbito cível e penal em uma mesma instância de coordenação e revisão<sup>38</sup>; iii) o estabelecimento de uma lógica crescente de especialização, que permitiu que as unidades do MPF que ainda não tinham um órgão especializado na repressão anticorrupção passassem a contar com ele. Em 2018, por exemplo, apenas a Procuradoria da República no estado do Piauí não contava com um Núcleo de Combate a Corrupção organizado em sua estrutura.

Um quarto aspecto é uma consequência dos três primeiros: “o aumento da expertise em assuntos de corrupção, no compartilhamento de provas e em uma visão mais global dos fatos, além de evitar a cegueira interna” (LONDERO, 2021, p. 215), ou seja, que um mesmo fato seja investigado em duplicidade — o que

37 De acordo com o levantamento de Londero (2022, p. 202-210), em 2008, por exemplo, foram ofertados 42 cursos. Em 2017, registrou-se 156 eventos.

38 No passado, as questões cíveis eram submetidas a uma Câmara específica (a de Patrimônio Público, antiga nomenclatura da 5ª Câmara) e as criminais para outra (a 2ª Câmara), especializada em matéria penal.

efetivamente ocorria quanto a repressão anticorrupção era coordenada por duas instâncias superiores distintas.

A alta especialização também promove a expansão de um novo conjunto de conhecimentos em persecução que aponta para uma certa “modernização da investigação criminal” (VIECELI, 2017), como o desenvolvimento de modelos institucionais específicos para o enfrentamento da grande criminalidade, como as forças-tarefas<sup>39</sup> e as operações. Esse *know how*, evidentemente, não fica restrito aos domínios do MPF, sendo prudente considerar em que medida os efeitos de sua difusão “tem o potencial de gerar efeitos na cultura institucional do MP mobilizando um maior interesse dos membros na atuação anticorrupção, especialmente focada na repressão penal” (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 96-97).

Evidentemente, não se quer propor que esse movimento somente se dá do MPF para os demais órgãos ministeriais. As trocas de conhecimentos e boas práticas são duais. Por exemplo, durante anos, o MPF utilizou o modelo de força-tarefa, que priorizava a montagem de uma equipe temporária para o enfrentamento de um caso em específico e seus desdobramentos. Findo o caso, o grupo se desmobilizava. Em que pese também haja vantagens, um dos grandes problemas do modelo era a dispersão do conhecimento acumulado com os trabalhos. Nessa linha, até mesmo o MPF, a partir de 2020, adotou o modelo dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOs), estruturas especializadas para o enfrentamento da macro criminalidade e em coordenação com outros órgãos de controle, cuja primeira experiência foi desenvolvida no MPSP, no ano de 1995.

Não à toa, a principal providência recomendada pelo CNMP no bojo da multicitada Recomendação é, justamente, 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” (BRASIL, 2016a). É adotado, portanto, o modelo de GAECO. Em que pese não se tratar de um ato mandatário, mas de uma sugestão de práticas reconhecidas como eficientes, vários órgãos ministeriais que ainda não tinham estruturas específicas para uma atualização especializada na área anticorrupção estruturaram órgãos com esse objetivo. Sem pretensão exaustiva, é o caso, por exemplo, do: i) Ministério Público do Acre, que criou o Grupo de Atuação Especial de Combate à Corrupção (GAECC) através do Ato PGJ n. 019/2019 (ACRE, 2019); ii) os Ministérios Públicos do Ceará e do Mato Grosso do Sul, que criaram o Grupo Especial de Combate à Corrupção (GECOC),

---

39 Segundo o Manual de Atuação da Escola do Ministério Público da União, força-tarefa é “uma equipe de especialistas dotada de meios materiais necessários à consecução de um objetivo específico, de reconhecida complexidade, e que recomende, por certo período de tempo, a coordenação de esforços de um ou mais órgãos, nacionais ou estrangeiros.” (PALUDO et al., 2011, p. 28). Trata-se, contudo, de um modelo em desuso, nomeadamente porque até o próprio MPF, atualmente, não mais se utiliza desse tipo de estrutura para o enfrentamento dos grandes casos anticorrupção.

através respectivamente do Provimento n. 093/2018 e da Resolução n. 008/2016-CPJ (CEARÁ, 2018; MATO GROSSO DO SUL, 2016). Nestes casos e nos referidos mais acima pela própria Recomendação, 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. Essa é justamente a grande vantagem do modelo de GAECO em relação ao de força-tarefa: a perenidade estrutural facilita o acúmulo de expertise.

O segundo ato publicado pelo CNMP a que se fez 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” (BRASIL, 2018). Recentemente, vale ressaltar, a sua nomenclatura mudou, passando-se a chamar “Comissão de Defesa da Probidade Administrativa” (BRASIL, 2022). Atualmente são desenvolvidas, entre outras iniciativas, como 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.

Ainda a respeito do CNMP, Penna (2012, p. 238-245) 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, 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.

**Tabela 2** – Atos do CNMP associados à difusão de conhecimento e boas práticas em matéria de enfrentamento à corrupção.

<b>Ato do CNMP</b>	<b>Finalidade</b>
Recomendação CNMP n. 42/2016	Recomenda a criação de estruturas especializadas no Ministério Público para otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal
Resolução CNMP n. 185, de 2 de março de 2018	Cria um órgão interno do CNMP, hoje nomeado como “Comissão de Defesa da Probidade (originalmente, chama-se Comissão de Enfrentamento da Corrupção).
Resolução CNMP n. 146/2016	Cria a Unidade Nacional de Capacitação, que regulamenta e subsidia os cursos de ingresso, formação e aperfeiçoamento de membros e servidores do MP brasileiro.

Fonte: Autor (2023)

Outras experiências de estruturas especializadas e permanentes, inspiradas no próprio GAECO, são conhecidas, caso, por exemplo, do GAEMA – Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente do MP-SP, que também existe em outros órgãos ministeriais, como o Paraná e Rondônia. É sintomático, todavia, e favorece a tese da força de uma agenda nacional anticorrupção, que os Grupos de Atuação Especial anticorrupção são, até os dias de hoje, o único tipo de coletivo especial objeto de recomendação pelo CNMP. Não se quer dizer com isso que a política institucional adotada pelo CNMP nessa temática concorreu ou causou o fenômeno do *giro de prioridades*, caso ele seja comprovado. No entanto, é possível afirmar peremptoriamente que há incentivos institucionais claros, vindos do Conselho, na direção da priorização, pelos MPs brasileiros, da temática anticorrupção – ainda que não exclusivamente na atuação penal.

#### 4. HÁ BASE EMPÍRICA PARA O FENÔMENO DESCRITO COMO *GIRO DE PRIORIDADES* NO DESEMPENHO INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS MINISTERIAIS BRASILEIROS?

Neste último tópico, concluir-se-á o percurso estabelecido neste artigo, enfrentando as questões que ficaram pendentes. Primeiro, conforme demonstrado mais acima, a atuação do Ministério Público Federal vem sendo mobilizada como paradigma do *giro de prioridades* na literatura especializada. Assim, convém discutir se há evidências que demonstrem a hipótese de giro de prioridades no próprio MPF. Após, acaso confirmada a primeira hipótese, a questão é saber se há evidências que demonstrem haver efeitos desse giro de prioridades também no âmbito dos MPs estaduais.

Em trabalho anterior (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 91-96), foram discutidos em conjunto os achados do *survey* referido na Tabela 1 acima e um outro

levantamento<sup>40</sup>, produzido duas décadas depois (LEMGRUBER et al., 2016), abordando questões muito semelhantes ao primeiro acerca da visão dos membros em relação ao desempenho da instituição, suas prioridades e sua relação com a sociedade. Na análise, verificou-se que, de fato, é possível identificar uma tendência nacional no sentido de uma mudança institucional informal caracterizada pela passagem de “uma dominância discursiva e política da agenda da tutela coletiva para o campo anticorrupção, notadamente no seu aspecto de repressão penal” (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 95), mesmo levando em consideração o fato de pluralidade institucional. Este é um achado de particular interesse, visto que, consideradas as principais características institucionais e funcionais do MP brasileiro – notadamente o amplo rol de atribuições e a independência funcional assegurada aos membros –, a visão de mundo e as preferências dos promotores e procuradores têm uma influência inegável na agenda, no discurso e no desempenho institucional da própria organização<sup>41</sup>.

Não se pode esquecer, contudo, que essa regressão da predominância do tema da tutela coletiva no discurso e no etos profissional dos membros do Ministério Público não se traduz necessariamente em números quantitativos. A atribuição criminal sempre fora e sempre será, quantitativamente, a mais volumosa da atividade ministerial, diante do fato de que o MP detém o monopólio da ação penal. Assim, se é possível propor, do ponto de vista discursivo e do etos profissional, a existência de um *giro de prioridades*, é desejável que se promova uma perquirição também no desempenho institucional do Ministério Público brasileiro. Para tanto, utilizar-se-ão os dados extraídos dos relatórios anuais do Conselho Nacional do

---

40Essa 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

41Sobre a dimensão da discricionariedade na priorização temática, de casos e na rotina de trabalho dos promotores e procuradores, uma das primeiras reflexões a chamar atenção sobre a questão foi proposta por Maria Tereza Sadek, em texto do ano 2000, ao observar que a autonomia institucional e a independência funcional, livre de balizamentos mínimos, apresentava um espectro de atuação que variava desde “[...] um Ministério Público mais voltado para a persecução penal até um Ministério Público que se define, sobretudo, como agente possuidor de responsabilidade social” (SADEK, 2000, p. 17). No ano seguinte, ganhou notoriedade o trabalho Cátia Aída Silva (2001) sobre o etos profissional dos membros do MP-SP. Nele, a autora faz a conhecida distinção entre promotor de fatos e promotor de gabinete, por “[...] meio da ênfase em certas características e elementos encontrados na atuação concreta dos promotores selecionados”, com o fito de “[...] demarcar diferenças significativas em relação a duas formas distintas de atuação” (SILVA, 2001, p. 90).



Ministério Público no período entre 2014 e 2021, analisando globalmente os números da atuação funcional dos órgãos ministeriais brasileiros, com objetivo de identificar se há elementos que permitam identificar um *giro de prioridades* também na atuação cotidiana dos promotores e procuradores.

Cabe aqui uma advertência inicial quanto os limites da análise aqui proposta. A hipótese do *giro de prioridades*, como visto, sinaliza uma tendência de reordenação de recursos institucionais do campo da tutela coletiva para a repressão penal anticorrupção. O mapeamento desenvolvido por Londero (2021), acerca do desenvolvimento das capacidades institucionais na área anticorrupção no âmbito do MPF, evidencia a viabilidade de estudos específicos sobre o cenário particular dos diferentes órgãos ministeriais brasileiros. Assim, idealmente, a testagem da hipótese em cada um dos 30 (trinta) entes que integram o MP brasileiro seria a medida analítica desejável para um juízo mais completo sobre a questão, nomeadamente porque “é esperado que órgãos diferentes possam espelhar infraestruturas, regramentos internos e culturas institucionais variadas.” (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 77).

As pretensões deste trabalho são, evidentemente, mais modestas. A proposição quanto à viabilidade e, sobretudo, aos limites do estudo do MP como organização nacional permite, portanto, avaliar se há evidências que permitam verificar a existência de uma *tendência nacional* que confirme ou refute essa hipótese. Em um ou outro caso, a conclusão alcançada permitirá obter, no máximo, uma espécie de panorama geral, que não substitui a utilidade e, sobretudo, a necessidade de análise da situação de cada órgão ministerial em particular. Essa estratégia também se relaciona com a limitação da base de dados mobilizada para a análise: assim como no caso dos *surveys* comparados por Lamenha e Lima (2021), o CNMP disponibiliza os dados relativos à atuação funcional dos MPs estaduais e distrital de forma agregada, não sendo possível analisá-los de forma individualizada.

#### 4.1. A HIPÓTESE DO GIRO DE PRIORIDADES E O DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

A Resolução CNMP n. 74/2011, várias vezes alterada desde a sua publicação, dispõe sobre a “[...] aplicação do controle da atuação da gestão de pessoas, da Tecnologia da Informação, da gestão estrutural, da gestão orçamentária do Ministério Público, bem como da atuação funcional dos seus membros” (BRASIL, 2011). Este ato normativo é o responsável por viabilizar uma das ferramentas mais úteis para a análise do desempenho institucional brasileiro, inclusive no campo da pesquisa acadêmica, e mais um indicativo do papel central do CNMP como mecanismo prospectivo (e não só retrospectivo-punitivo) de *accountability*).

Isso porque é estabelecida a obrigação anual a todos os órgãos do MP brasileiro a fornecerem dados organizados conforme as Tabelas Unificadas do Ministério Público, também padronizadas pelo Conselho, contemplando vários dados de

interesse à transparência, à análise e à formulação de políticas institucionais para o Ministério Público, tais como “[...] estrutura de pessoal, tecnologia da informação, orçamentária, financeira (...) e sobre o desempenho funcional” (art. 1º). Tais dados, portanto, são produzidos pelos próprios órgãos ministeriais para esta finalidade e fornecidos ao CNMP. Posteriormente são tornados públicos. Atualmente, há uma ferramenta de *Business Intelligence* provida pelo CNMP que permite a extração e comparação de muitos dados relevantes sobre o funcionamento do Ministério Público brasileiro, dando continuidade ao projeto “MP: um retrato”, que, até 2018, era disponibilizado em um documento convencional, com muitos menos recursos que a solução atual

Esta informação é importante, especialmente quanto ao desempenho institucional ou funcional, visto que os sistemas internos de cada MP dependem, fundamentalmente, da alimentação externa para delinear um cenário fidedigno da atuação do órgão. Havendo um marco temporal e um formato específico exigido pelo CNMP, também há possibilidade de saneamento e revisão dos dados a serem unificados, corrigindo imprecisões, lacunas e outros tipos de tratamentos necessários para que as informações reflitam, com a maior precisão possível, o cenário da atividade finalística do órgão.

Deve-se ter em mente, todavia, algumas limitações: i) mesmo com a possibilidade de revisão e saneamento, os dados continuam passíveis de problemas de alimentação e portanto, sempre devem ser interpretados levando isso em consideração; ii) embora a Resolução CNMP n. 74 seja do ano de 2011, a disponibilidade e higidez dos dados cobre séries diferentes no caso de MPEs e MPDFT e do MPF; iii) os dados disponíveis não se estendem ao período no qual teria começado a se verificar o fenômeno do giro de prioridades, isto é, meados da primeira década dos anos 2000; iv) em 2019, houve uma mudança na classificação dos temas de atuação no âmbito extrajudicial que é de interesse para análise a ser empreendida: até 2018, havia duas categorias associadas à temática anticorrupção – “improbidade administrativa” e “patrimônio público”; a partir de 2019, tudo ficou concentrado na temática “improbidade administrativa”; v) ainda na temática anticorrupção, o tema “improbidade administrativa” tem natureza dúplice, como amplamente discutido mais acima, de maneira que é necessária uma análise da atuação judicial nessa área para verificar se há uma diferença de padrão de atuação na área cível e criminal; vi) na alimentação dos dados, conforme alertado pelo próprio CNMP (BRASIL, 2021a), um mesmo procedimento pode ser vinculado a mais de um tema; vii) até 2018, não havia disponibilização de dados sobre as notícias de fato, apenas dos procedimentos preparatórios, inquéritos civis,

procedimentos administrativos de acompanhamento<sup>42</sup> e procedimentos investigatórios criminais<sup>43</sup>.

Por fim, um registro de ordem metodológica na análise dos dados: no campo extrajudicial, não se discutiram dados criminais, visto que os inquéritos policiais, embora sob controle externo do MP, são conduzidos por agentes de outra organização, o que prejudica a sua utilização como vetor de análise de priorização da área criminal. Também não se utilizará os PICs, por não se tratar de um tipo de investigação exclusiva do MP, como o é o inquérito civil, e por seu quantitativo diminuto o universo da investigação criminal. Assim, ainda que o MP possa investigar delitos por conta própria, o inquérito policial ainda é, por larga margem, a modalidade de instrução pré-processual criminal mais utilizadas. Em 2021, por exemplo, foram registrados 740.901 inquéritos policiais no país, enquanto foram instaurados no mesmo período apenas 18.153 procedimentos investigatórios criminais, uma razão de quase quarenta e uma vezes (BRASIL, 2021c).

#### 4.2. O DESEMPENHO FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA TEMÁTICA ANTICORRUPÇÃO

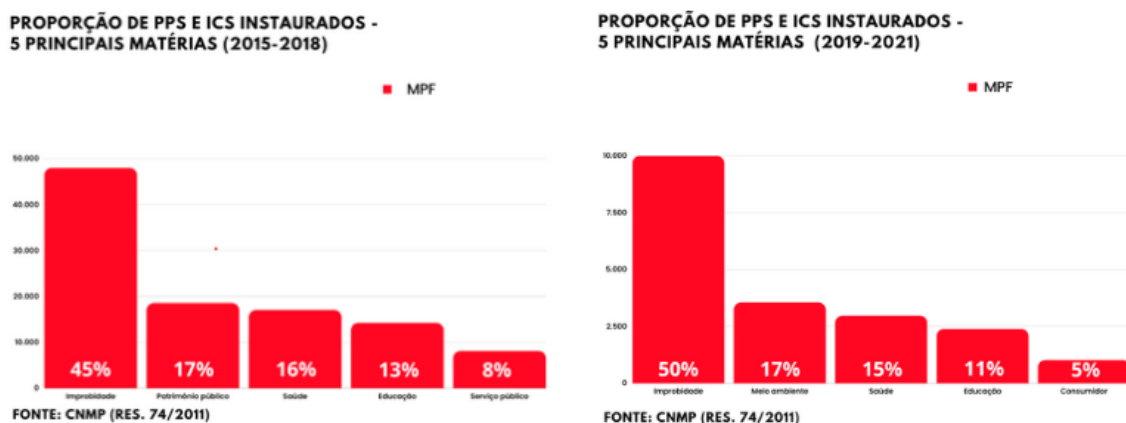
No caso do Ministério Público Federal, a análise dos dados dos procedimentos extrajudiciais nos períodos compreendidos entre 2015-2018 e 2019-2021 demonstra amplamente a prevalência da agenda anticorrupção na atividade ministerial. No primeiro período, temas associados ao assunto representaram 62% das instaurações de procedimentos preparatórios (PPs) e inquéritos civis (ICs): 45% classificada como improbidade administrativa e 17%, como patrimônio público. Preferiu-se não unificar tais dados na figura abaixo, visto que a terminologia genérica “patrimônio público” pode englobar também a tutela preventiva desses

42 No marco das Resoluções CNMP 23/2007 e n. 174/2017, uma investigação de natureza cível pode compreender três tipos de procedimento extrajudicial: i) a notícia de fato, que é qualquer demanda encaminhada ao Ministério Público, independentemente da forma (presencial ou não; através de representação, notícia, requerimento, etc). Presta-se a avaliar se há ilícito a apurar e a viabilidade da investigação. Seu prazo de vigência é de 30 (trinta) dias, prorrogáveis por mais 90 (noventa) uma única vez; ii) procedimento preparatório, que é uma instrução preliminar que pode anteceder o inquérito civil, com vistas ao aprofundamento da análise de viabilidade ou não da investigação. Seu prazo de vigência é de 90 (noventa) dias, prorrogáveis por igual prazo uma única vez; iii) inquérito civil, que o procedimento por meio do qual uma investigação de ilícito civil é realizada, após a análise da sua viabilidade. Seu prazo de vigência de 1 (um) ano, prorrogáveis quantas vezes forem necessárias até o seu encerramento. Há ainda uma quarta espécie, o procedimento administrativo de acompanhamento, o que se presta ao monitoramento de políticas públicas ou de compromissos extrajudiciais firmados pelo MP, a exemplo de TACs.

43 Inicialmente regulamentado pela Resolução CNMP n. 13/2006, o procedimento investigatório criminal (PIC), hoje disciplinado pela Resolução CNMP n. 181/2017, é o instrumento mobilizado pelo Ministério Público para a realização de investigações de natureza criminal na fase pré-processual, com objetivo de subsidiar, ou não, a propositura de uma denúncia.

bens jurídicos e não apenas a atuação anticorrupção. Na série seguinte (2019-2021), como explicado, o CNMP passou a utilizar apenas a terminologia “improbidade administrativa”. Aqui, a prevalência também foi incontestável: metade das instaurações de PPs e ICs (50%) instaurados no período foram classificados como “improbidade administrativa”.

**Figuras 1 e 2 - Número de instaurações de PPs e ICs na temática anticorrupção (2015-2018 e 2019-2021) - MPF**



Fonte: Autor (2023)

Essa ampla prevalência da temática anticorrupção nos feitos extrajudiciais não se explica apenas pela hipótese do *giro de prioridades*. Existem especificidades na atribuição do MPF que devem ser consideradas: i) a apuração federal, em regra, é residual em relação à esfera estadual, compreendendo — salvo algumas atribuições específicas como os direitos coletivos indígenas — questões que importem em lesão ou ameaça de lesão da bem, interesse ou serviço da União Federal (CRFB, art. 109, I). Assim, matérias que geram muito volume no âmbito estadual, como o campo da infância de juventude e do direito urbanístico, são muito episódicas na atuação do MPF; ii) o caráter centralizador do federalismo brasileiro (LIZIERO; CARVALHO, 2018, p. 1501) implica uma grande dependência da maior parte dos municípios brasileiros de repasse de recursos federais. Muitos desses repasses são empreendidos via transferências voluntárias ou, mesmo em se tratando de transferências constitucionais, implicam em interesse finalístico da União na execução de determinadas políticas públicas (v.g. FUNDEB e insumos e serviços relacionados à média e alta complexidade no SUS). Esse cenário implica uma altíssima demanda para o MPF, nomeadamente na área da tutela preventiva e repressiva do patrimônio público, o que engloba a temática anticorrupção.

Diante deste último elemento, buscou-se uma alternativa, a partir dos dados disponíveis, para verificar se o número de PPs e ICs na área de improbidade administrativa é alto porque a demanda de notícias de fato é alta. Uma forma de

medir esse cenário é verificar a proporção de conversão de novas notícias de fato em PPs e ICs na temática anticorrupção comparativamente ao universo total de procedimentos iniciais no mesmo assunto. Rememorando: notícia de fato (NF) é toda representação ou denúncia que chega ao Ministério Público para ser analisada a viabilidade de abertura de uma apuração. Podem-se empreender diligências complementares nesse feito original, com o fito exclusivo de avaliar se há viabilidade persecutória. Demonstrada a pertinência da investigação, o promotor/procurador responsável decide pela instauração de PP ou IC, estes, sim, procedimentos formais de investigação. Assim, a ideia é comparar qual a proporção de instauração de investigação a partir do universo de NFs que relatam eventual prática relacionada à corrupção.

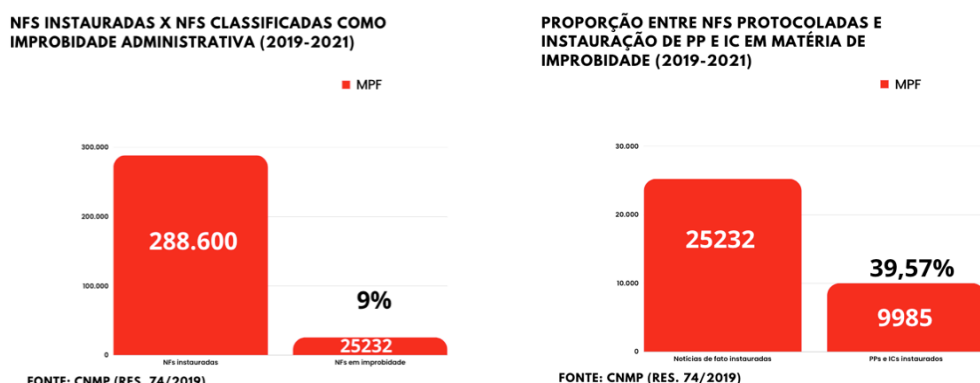
Como já esclarecido acima, há somente dados sobre instauração de notícias de fato no banco de dados do CNMP a partir de 2019. Os achados do período de 2019-2021 indicam foram instauradas 288.600 notícias de fato (NFs) no período. Dessas, 25232 foram classificadas como na área de improbidade administrativa, ou seja, quase 9%. Do universo de NFs associadas à improbidade no período, 39,57% foram instauradas como PPs ou ICs. Isso significa, em tese, duas coisas: i) é feita uma filtragem efetiva das NFs que serão objeto de investigação pré-processual em um PP ou IC — 6 em 10 casos são resolvidos no curto prazo de vigência das NFs, que é de, no máximo, 120 dias<sup>44</sup>; ii) o fato de representarem apenas 9% do universo total de NFs instauradas e, apesar da filtragem criteriosa, no mesmo período, 50% dos PPs e ICs instaurados o foram à temática da improbidade administrativa. Isso indica que, efetivamente, há uma certa priorização da área no âmbito do MPF.

---

44 Isso não significa que as NFs que não são convertidas em PPs e ICs são necessariamente arquivadas. Dada a atribuição residual federal, é possível que muitos desses casos sejam objeto de declínio de atribuição a outros MPs, embora esse dado não esteja disponível nos relatórios do CNMP. Também é possível a adoção de soluções judiciais ou extrajudiciais imediatas, se o caso o requerer, mas isso está longe de ser a regra.



**Figura 3 - Notícias de fato: comparativo entre instaurações e proporção de conversão no tema da improbidade administrativa**



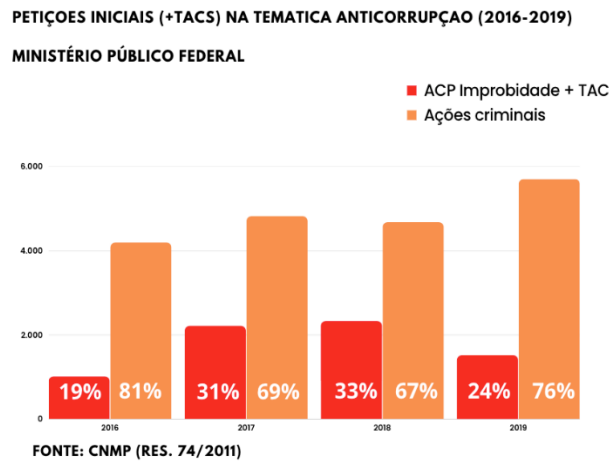
Fonte: Autor (2023)

A temática da improbidade administrativa, como já dito algumas vezes, é de natureza dúplice, ou seja, pode resultar em atuações cíveis e criminais. Verificar a hipótese do giro de prioridades depende de um esforço de isolar a atuação criminal da cível. A partir dos dados à disposição nos relatórios do CNMP, é possível comparar o número de ações de improbidade e TACs e o de ações penais e de acordos de não persecução (ANPPs) associados à temática anticorrupção<sup>45</sup>. Os achados comprovam consistentemente a hipótese de Arantes (2011, p. 122-123), indicando um deslocamento da atuação na área da improbidade para o campo criminal. (2016-2019)<sup>46</sup>. Veja-se:

45 Compilou-se para essa finalidade os dados relativos aos seguintes delitos: i) crimes contra a administração pública; ii) crimes com a administração da justiça; iii) crimes contra as finanças públicas; iv) crimes contra o sistema financeiro nacional; v) crimes de responsabilidade; vi) crimes da lei da lavagem de capitais; vii) crimes da lei de licitações. Foram contabilizadas as denúncias-crimes, transações penais e ANPPs relativos a inquéritos policiais, PICs e Termos Circunstanciados.

46 Ao discutir o deslocamento proposto por Arantes (2011, p. 122-123) da repressão anticorrupção da área cível para criminal, Londero (2012, p. 73) apresenta um comparativo entre a propositura de ações civis públicas por improbidade administrativa e ações penais associadas à prática de corrupção no MPF de 1993 a 2018. Os achados e conclusões da autora são diferentes dos aqui encontrados, registrando um “ movimento não linear de flutuação entre as prioridades civis e penais no enfrentamento da corrupção por parte do MPF” (LONDERO, 2021, p. 40, 71-72): i) as ações penais foram maioria entre 2003 e 2008; ii) a partir de 2008, e em especial de 2010, as ações de improbidade prevaleceram, mesmo no período do auge da operação Lava Jato. Os dados por ela utilizados foram extraídos dos sistemas internos do MPF pela própria pesquisadora, que obteve autorização do órgão para tanto. Há, no entanto, algumas discrepâncias nos números quando cruzados com os do CNMP (no período disponível). Por exemplo, no ano de 2018, último da série de Londero (2021, p. 73), seu registro apresenta a propositura de 1328 improbidades e

**Figura 4** - Comparativo de atuações de finalização de apuratórios na área cível e criminal (exceto arquivamentos e declínios) – MPF (2016-2019)



Fonte: Autor (2023)

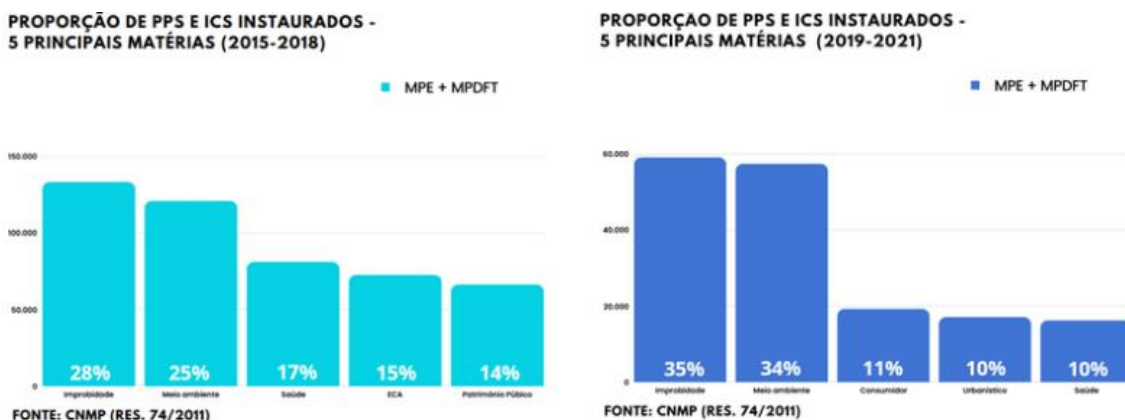
Associando-se os achados aqui discutidos com as mudanças institucionais identificadas por Londero (2021) em sua pesquisa e expostas mais acima, é possível afirmar que há suporte empírico para sustentar a hipótese do *giro de prioridades* no âmbito do Ministério Público Federal. Isso já é assumido largamente, como visto, pela literatura especializada. É preciso avaliar, no entanto, em que medida esse padrão é verificável no âmbito dos MPEs e do MPDFTs.

1203 ações penais anticorrupção. Os dados extraídos da plataforma do CNMP, todavia, indicam um número 23% (vinte e três por cento) menor em relação às improbidades (1012). Em relação às ações penais, também no mesmo período, a divergência é mais significativa: os dados do CNMP são quase 4x (quatro vezes) maiores que os apresentados por Londero (2021, p. 73), totalizando 4.637 ações penais propostas. Esta diferença entre os dados especialmente no âmbito criminal também é identificado em outros períodos. No interregno 2016-2017, compreendendo o intervalo de um ano no mandato de Rodrigo Janot, por exemplo, em pleno auge da Operação Lava Jato, teriam sido propostas apenas 725 ações penais de acordo com os dados apresentados por Londero (2021, p. 73). O compilado do CNMP, por sua vez, indica um número oito vezes maior, totalizando 5.867 ações penais ajuizadas em todo o ano de 2016. Acrescente-se que os critérios de definição da tipologia delitiva associada à corrupção utilizada nesta pesquisa e em Londero (2021) é bastante semelhante. Considerando que, no marco da Resolução CNMP 74/2011, os dados enviados ao CNMP são para a finalidade específica de medição da atividade funcional e que foram extraídos diretamente pelos próprios autores, optou-se por utilizar, para a análise nesta pesquisa, apenas os dados do CNMP. O contraste entre os dois conjuntos de dados aqui cotejados, todavia, pode ensejar discussões posteriores e mais aprofundadas.

#### 4.3. O DESEMPENHO FUNCIONAL DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS E DO MPDFT NA TEMÁTICA ANTICORRUPÇÃO

No caso dos órgãos ministeriais estaduais e do MP distrital, a análise dos dados dos procedimentos extrajudiciais nos períodos compreendidos entre 2015-2018 e 2019-2021 apresentam um cenário distinto em relação ao MPF. Nos dois períodos, os apuratórios classificados como “improbidade administrativa” são a maioria, embora com uma margem estreita em relação ao tema subsequente, o qual é o meio ambiente. Na primeira série (2015-2018), somando-se as classificações “improbidade administrativa” e “patrimônio público”, a prevalência é mais alta: 42% dos apuratórios. Na série seguinte (2019-2021), esse número cai (35%), sugerindo a acerto da leitura proposta mais acima de que a classificação “patrimônio público” não englobava apenas a tutela repressiva, mas principalmente a abordagem preventiva anticorrupção. No último período, também aumenta bastante a demanda no âmbito do meio ambiente (25% na primeira série, 34% na última).

**Figura 5 e 6** - Número de instaurações de PPs e ICs na temática anticorrupção (2015-2018 e 2019-2021) - MPEs



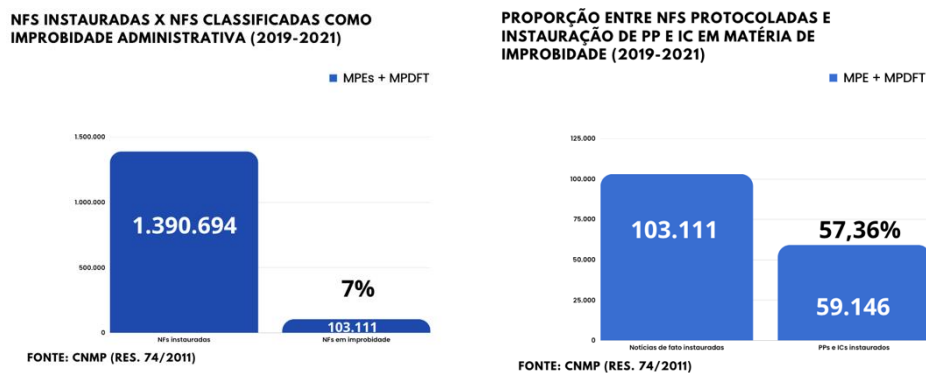
Fonte: Autor (2023)

Tais achados, isoladamente, não significam não se possa falar em *giro de prioridades* no âmbito do MPE. É preciso analisar os demais dados, justamente pelo motivo já explicado quanto ao MPF, aqui entendido na razão inversa: a atribuição estadual é comum, ou seja, abrange uma quantidade muito maior de temas e, nos temas compartilhados com a área federal, uma abrangência muito maior de casos. Nessa perspectiva, os dados relativos às notícias de fato confirmam a mesma tendência do MPF, com um diferencial inesperado.

Proporcionalmente, pode-se propor que, na seara extrajudicial, os MPEs e o MPDFT dedicam maior prioridade à temática anticorrupção que o próprio MPF – ou, no mínimo, que a análise dos casos envolvendo a matéria é mais criteriosa,

ensejando a instauração de procedimentos de investigação formais (PPs e ICs), postergando a sua finalização ainda na fase de notícia de fato. É que, enquanto apenas 7% das 1.390.694 notícias de fato instauradas entre 2019 e 2021 – isto é, 103.111 casos – foram convertidos em PPs ou ICs, o percentual de conversão quando observada apenas a temática anticorrupção é significativamente maior: 57,36% das notícias de fato classificadas como “improbidade administrativa” conduziram à instauração de PPs ou ICs.

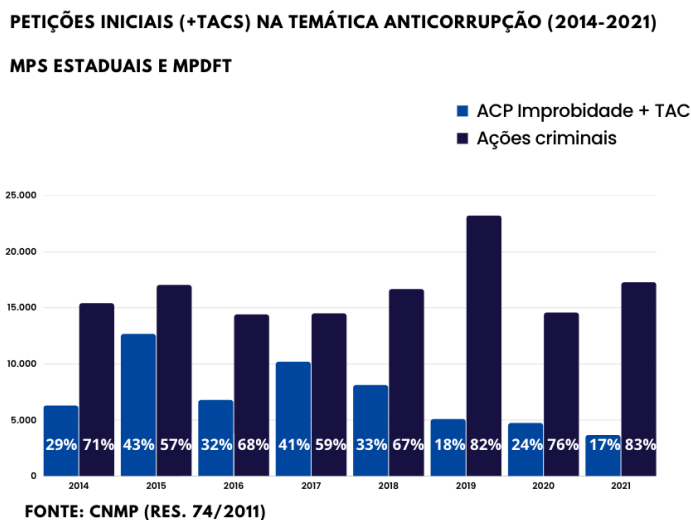
**Figura 7 e 8** - Notícias de fato: comparativo entre instaurações e proporção de conversão no tema da improbidade administrativa – MPE e MPDFT (2019-2023)



Fonte: Autor (2023)

A hipótese de Arantes (2011, p. 122-123) quanto ao deslocamento da repressão anticorrupção da área cível para a criminal também é demonstrada de forma consistente no âmbito dos MPs Estaduais, sobretudo nos últimos três anos da série analisada. Apesar dos percentuais mais elásticos no MPF indicando a predominância da atividade criminal, o que era esperado, a menor diferença da série foi de 14%, em 2015. Nos últimos três anos observados, há uma diferença significativa, com percentuais de 75% de predominância de atuação de finalização de investigação. Ressalte-se quem, no caso dos MPEs e MPDFT, a série analisada é mais ampla em razão da maior disponibilidade de dados pelo CNMP sobre o desempenho institucional desses órgãos no âmbito judicial.

**Figura 9 - Comparativo de atuações de finalização de apuratórios na área cível e criminal (exceto arquivamentos e declínios) – MPEs e MPDFT (2016-2019)**



Fonte: Autor (2023)

Do ponto de vista do desempenho funcional, portanto, pode-se sustentar que os MPEs e o MPDFT também empreenderam um giro em suas prioridades, privilegiado a atuação no campo da repressão penal anticorrupção. Considerando que se está abordando a realidade de 27 (vinte e sete) órgãos, é prudente encarar esse achado como uma tendência geral de mudança institucional gradual, explicável por fenômenos como: i) o isomorfismo existente entre os órgãos ministeriais, reproduzindo o movimento do âmbito federal para o estadual, a exemplo do que ocorrera no caso da CGU; ii) uma possível influência da atuação regulamentar do CNMP, sendo um elemento a ser aprofundado por pesquisas futuras a mensuração do papel do processo de padronização institucional promovido pelo órgão de controle na difusão de uma tendência geral à mudança institucional gradual aqui discutida.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão empreendida neste artigo, portanto, indica que a hipótese do *giro de prioridades* proposta pela literatura tem suporte empírico no desempenho funcional do MP brasileiro, inclusive no âmbito dos órgãos ministeriais estaduais. No marco da tipologia proposta pela literatura sobre mudanças institucionais, trata-se de um tipo de mudança institucional informal, gradual e transformativa do tipo deslocamento (STREECK; THELEN, 2005, p. 119-29; MAHONEY; THELEN, 2010, p. 15-22), que é, aliás a nomenclatura utilizada por Arantes (2011, p. 122-123). É dizer: já havia uma regra informal, porque não estabelecida em nenhum regramento legal ou infralegal relativo ao MP, indicando uma priorização da tutela coletiva e teria havido uma substituição por um comando, também informal, orientado para a priorização da repressão penal anticorrupção.



Poder-se-ia objetar se a criação de estruturas internas especializadas, como a criação e a mobilização dos GAECOs e órgãos assemelhados para essa finalidade, não seriam mudanças institucionais formais. Propõe-se, no entanto, que essas modificações formais parecem advir em um momento posterior, quando já há uma tendência de dedicar maior atenção à repressão anticorrupção no âmbito criminal. Perceba-se, por exemplo, que a Recomendação CNMP n. 42/2016 (BRASIL, 2016<sup>a</sup>), enquanto o fenômeno aqui descrito é mapeado pela literatura desde a primeira década dos anos 2000. A maior parte das estruturas estaduais também, e a própria 5<sup>a</sup> CCR no âmbito do MPF, datam de meados nos anos 2010. Uma hipótese explicativa aqui é que a gênese dessas regras informais se baseia na baixa efetividade das ações de improbidade e na maior versatilidade de instrumentos de investigação à disposição na área criminal, justamente como propôs Rogério Arantes, ainda em 2011.

Um fenômeno digno de nota, e que merece uma agenda de pesquisa específica, é que - também a partir da segunda metade da década de 2010 - levantamentos referentes à confiança da população nas organizações, começaram a apontar um declínio em relação ao MP, que sempre fora uma das entidades mais bem colocadas. Veja-se, por exemplo, o Índice de Confiança na Justiça, medido pela Fundação Getúlio Vargas continuamente no período entre 2011 e 2017, e o Ministério Público, que era a terceira organização mais confiável aos olhos dos inquiridos em 2011, com percentual de 52%, passou a ser a sétima mais confiável, com percentual de apenas 28% em 2017 (CUNHA et al., 2011, 2017). Não haveria como se propor que há uma relação de causalidade entre o *giro de prioridades* e essa queda na confiança, no entanto, essa constitui uma agenda de pesquisa fundamental para o campo de estudos e que merece ser explorada.

De mais a mais, apesar de ser possível identificar essa tendência geral de mudança institucional gradual relativa ao *giro de prioridades*, essa 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 e como as regras informais que permitiram esse movimento se construíram em contexto local. 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.

De mais a mais, 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, a principal contribuição do conjunto de achados discutido neste trabalho é oferecer subsídios fáticos para propor que 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 MP, o advento de modificações legislativas no microsistema de prevenção e repressão a ilícitos anticorrupção, entre outros elementos, pode-se esperar, brevemente, a afirmação de novos elementos no seio da agenda de prioridades do MP brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41., n.spe, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; VIEGAS, Rafael Rodrigues; RODRIGUES, Rayane Vieira. **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. **Ato n. 019**, de 26 de agosto de 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. Disponível em <[https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/ATO-PGJ-019-2019\\_-\\_Institui\\_o\\_GAECC.pdf](https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/ATO-PGJ-019-2019_-_Institui_o_GAECC.pdf)>. Acesso em 18 dez 2022.

ARANHA, Ana Luiza Melo. **A rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015.

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. **Cadernos**, 44. Brasília: Enap, 2016.



ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 18, 1999, p. 83-102.

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

ARANTES, Rogério . 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, Rogério Bastos; MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública** [online]. v. 25, n. 1, p. 97-135, 2019.

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

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. O Ministério Público no Brasil. In: DIAS, João Paulo; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (org). **O papel do Ministério Público: estudo comparado dos países latino-americanos**. Coimbra: Almedina, 2008, p. 223-249.

BARROSO, Luís Roberto. Empurrando a história: combate à corrupção, mudança de paradigmas e refundação do Brasil (prefácio). In: PINOTTI, Maria Cristina. **Corrupção: Lava Jato e Mãos Limpas** (org. Maria Cristina Pinotti). São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP n. 84/2011, de 19 de julho de 2011**. Dispõe sobre a aplicação do controle da atuação da gestão de pessoas, da Tecnologia da Informação, da gestão estrutural, da gestão orçamentária do Ministério Público, bem como da atuação funcional de seus Membros. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-0742.pdf> Acesso em 07 jan 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 146**, de 21 de junho de 2016a. Dispõe sobre as diretrizes administrativas para a formação de Membros e servidores do Ministério Público. Cria no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério



Público. Brasília, DF. Disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/RESOLUO\\_146\\_assinado.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/RESOLUO_146_assinado.pdf) Acesso em 28 fev 2023.

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

BRASIL 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 2014-2021**. Brasília, DF, 2021a. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021> Acesso em 08 mai 2022.

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

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas do Poder Judiciário**. 2023a. Disponível em <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html> Acesso em 08 mar 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Histórico**. 2023a. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico/historico-2#:~:text=Em%202003%2C%20a%20lei%20de,a%20defesa%20do%20patrim%C3%B4nio%20p%C3%ABlico> Acesso em 18 abr 2023.

BRASIL. Rede de Controle da Gestão Pública. **Sobre a Rede**. 2023b. Disponível em <https://www.rededecontrole.gov.br/quem-somos/> Acesso em 18 abr 2023.

CARVALHO, Ernani.; LEITÃO, Natália. 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.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. Operationalizing and Measuring Prosecutorial . Independence: the Brazilian Case. In: INGRAM, Matthew C.;



KAPISZEWSKI, Diana (org.). **Beyond High Courts: The Justice Complex in Latin American**. Notre Dame: University of Notre Dame, 2019, p. 51-68.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público e a administração da Justiça no Brasil**. São Paulo: Idesp, Sumaré, 1998.

CEARÁ. **Provimento n. 093**, de 19 de novembro de 2018. Cria, na estrutura da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Ceará, o Grupo Especial de Combate à Corrupção - GECOC. Disponível em <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/10/Provimento-n%C2%BA-093-2018-Grupo-Especial-de-Combate-%C3%A0-Corrup%C3%A7%C3%A3o.pdf>> Acesso em 18 dez 2022.

CHALOUB, Jorge; LYNCH, Christian Edward Cyril. 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.

CNPG. Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Quem somos**. 2022. Disponível em <https://www.cnpg.org.br/quem-somos/o-que-e-o-cnpg.html> Acesso em 29 ago 2022.

CONAMP. **Histórico**. 2022. Disponível em. <https://www.conamp.org.br/institucional/historico.html>. Acesso 18 fev 2023.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. Novos padrões de investigação policial no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 31, n. 1, p. 147-164, jan. 2016.

CUNHA, Luciana Gross; BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira; OLIVEIRA, Fabiana Luci de Sampaio; RAMOS, Joelson Oliveira; KLINK, Luciana de Oliveira; CAMPOS, Yuri. **Relatório com os dados da pesquisa Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil) referente ao 4º trimestre de 2012**. São Paulo: FGV, 2013. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10754>> Acesso em 04 mar 2019.

DIAS, Paulo Thiago Fernandes; CALLEGARI, André Luiz; ZAGHLOUT, Sara Alacoque Guerra. As operações de combate à corrupção no Brasil e o impacto nas ciências criminais. **Direito Público**, [S.l.], v. 17, n. 93, jul. 2020.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter 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.





ENCCLA. **ENCCLA: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o Crime organizado**. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

ENCCLA. **Estrutura. 2023**. Disponível em <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/estrutura> Acesso em 18 abr 2023.

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, Diego de; PEREIRA, Carlos, GOLDSZMIDT, Rafael. Cachorro Grande Precisa de Coleira Forte: Determinantes do Ativismo dos Ministérios Públicos Estaduais no Brasil. XXXVIII Encontro da ANPAD. **Anais Digitais**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <  
[http://anpad.com.br/pt\\_br/article\\_search/archive?search%5Bq%5D=Cachorro%20Grande&search%5Bsubmit%5D=](http://anpad.com.br/pt_br/article_search/archive?search%5Bq%5D=Cachorro%20Grande&search%5Bsubmit%5D=) > Acesso em 01 dez 2021.

FILGUEIRAS, Fernando; 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.

80

HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul; THELEN, Kathleen. Drift and Conversion: Hidden faces of institutional change. In THELEN, Kathleen; MAHONEY, James (org). **Advances in Comparative-Historical Analysis**: Cambridge University Press, p. 180-208.

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

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022. Edição Kindle.

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

LAMENHA, Bruno. 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, Bruno.; LIMA, Flávia Danielle Santiago. 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.

LAMOUNIER, Bolívar; MARREY, Luiz Antônio; GRINOVER, Ada Pellegrini; BENEDITI, Sidnei; PAZZAGLINI FILHO, Marino. Primeira Sessão: o papel do Ministério Público entre as Instituições que compõem o Sistema Brasileiro de Justiça. In: SADEK, Maria Tereza (org.) **O Ministério Público e a Justiça no Brasil**. São Paulo: IDESP, Sumaré, 1996.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais.

**Ministério Público: guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

Disponível em: [https://cesecseguranca.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-](https://cesecseguranca.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira)

[democracia-brasileira](https://cesecseguranca.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira). Acesso em: 16 abr. 2020.

LEITE, Ruano Fernando da Silva. **O que move o Ministério Público? Análise do processo de desenvolvimento de uma identidade institucional no enfrentamento da corrupção**. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2020.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; LAMENHA, Bruno. Mobilizando a agenda dos direitos coletivos, assegurando espaço institucional: Ministério Público e Defensoria Pública na transição democrática. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 58, n. 231, p. 87-108, jul./set. 2021.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; MACHADO, Igor Suzano. Carta da apresentação do dossiê. **Revista de Direito Público**, 19, n. 101, jan./mar 2022, p. 5-19.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e centralização no Brasil: contrastes na construção da Federação Brasileira / Federalism and centralization in Brazil: contrasts in the construction of the Brazilian Federation. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1483-1503, ago. 2018

LONDERO, Daiane. **O desenvolvimento de capacidades institucionais do Ministério Público Federal no combate à corrupção**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. In: SADEK, Maria Tereza (org.) **Uma introdução ao estudo da Justiça**. São Paulo: Sumaré, 1995.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. 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.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, p. 2003.

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

MARONA, Marjorie; BARBOSA, Leon Queiroz. (2018), "Protagonismo judicial no Brasil: do que estamos falando?". In: MARONA, M.; DEL RIO, A. (orgs.), **Justiça no Brasil: às margens da democracia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, pp. 128-15

MARONA, Marjorie; KERCHE, Fábio. From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil. **Dados**, v. 64, n. 3, p. 1-37, 2021.

MATO GROSSO DO SUL. **Resolução n. 08**, de 26 de outubro de 2016. Dispõe sobre a criação do Grupo Especial de Combate à Corrupção (GECOC) e dá outras providências. Disponível em <<https://www.mpms.mp.br/atos-e-normas/download/32195>> Acesso em 18 dez 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

METRÓPOLES. **Advogada e policiais civis são suspeitos de corrupção e extorsão na PB**. 10 de março de 2023. Disponível em

<<https://www.metropoles.com/brasil/advogada-e-policiais-civis-sao-suspeitos-de-corrupcao-e-extorsao-na-pb>> Acesso em 07 abr 2023.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Entre o Brasil formal e o Brasil real: Ministério Público no Brasil, instituição para o fortalecimento do Estado de direito?** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela; VASCONCELOS, Natália Pires de. Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability. **Revista de Estudos Empíricos em Direito: REED**, São Paulo, SP, v.7., n. 1., p. 181-195, abr. 2020.

ONOMA, Ato Kwamena. The Contradictory Potential of Institutions: The Rise and Decline of Land Documentation in Kenya. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. (ed.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 64-93.

PALUDO, Januário (coord.). **Forças-tarefas: direito comparado e legislação aplicável**. Brasília: ESMPU, 2011.

PENNA, Luciana Rodrigues. 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.

PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. **Projeto História Oral: Memória do Ministério Público Federal** [Entrevista concedida a José Walter Nunes]. Brasília: 2005.

PIAUÍ. Ministério Público do Piauí. Operação Cerrados: **GAECO/MPPI realiza operação contra desvios de recursos públicos no município de Uruçuí**. 20 de março de 2023. Disponível em <https://www.mppi.mp.br/internet/2023/03/operacao-cerrados-gaeco-mppi-realiza-operacao-contradesviosderecursospublicosnomunicipiodeurucai/> Acesso em 04 abr 2023.

RAMOS, Luciana Oliveira; CUNHA, Luciana Gross; BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira; OLIVEIRA, Fabiana Luci de Sampaio; RAMOS, Joelson Oliveira; ÚBIDA, Giovanna. **Relatório com os dados da pesquisa Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil) referente ao 1º semestre de 2017**. São Paulo: FGV, 2013.



Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19034> Acesso em 04 mar 2019.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: velha instituição com novas funções? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [Coimbra], n. 113, p. 51-81, set. 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/6654>. Acesso em: 16 abr. 2021.

SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. Memórias das lutas pela obtenção do texto do Ministério Público na Constituição de 1988. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel (coord.). **Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 21-181.

SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público e a Justiça no Brasil**. São Paulo: Idesp, Sumaré, 1996.

SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In SADEK, Maria Tereza (org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. São Paulo: Idesp: Sumaré, 2000. Edição Kindle.

SADEK, Maria Tereza. O sistema de justiça. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **O sistema de justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em SciELO Books <http://books.scielo.org>. Acesso em 8 dez 2020.

SAMPAIO, Marianna; VIEGAS, Rafael Rodrigues. Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. In: **Encontro da ANPOCS**, 43., Caxambu. Anais [...] Caxambu, 2019.

SANTA CATARINA. **Ministério Público do estado de Santa Catarina. Gaeco, Geac e Polícia Civil cumprem mandados de busca e apreensão em operação contra corrupção em Urussanga**. 02 de dezembro de 2022. Disponível em <<https://www.mpsc.mp.br/noticias/gaeco-geac-e-policia-civil-cumprem-mandados-de-busca-e-apreensao-em-operacao-contracorrupcao-em-urussanga>> Acesso em 07 abr 2023.

SANTIAGO, Milena Brentini. O Ministério Público Federal e sua “vocação” de combate à corrupção: conflitos sociais e ideologia institucional. **Revista de Ciências Sociais – Fortaleza**, v. 53, n. 2, jul./out.,2022, p. 107-152.



SÃO PAULO. **Ministério Público de São Paulo. Gaeco e Corregedoria miram corrupção policial em Osasco com Operação Haalapenz.** 03 jun 2022. Disponível em <https://www.mpsp.mp.br/w/com-opera%C3%A7%C3%A3o-haalapenz-gaeco-e-corregedoria-miram-corrup%C3%A7%C3%A3o-policial-em-osasco>. Acesso em 08 jan 2023.

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

SILVA, Cátia Aida. **Justiça em Jogo.** São Paulo: Edusp, 2001.

SILVA, Leonardo Assis. Ministério Público estadual e combate à corrupção: padrão Lava Jato? **Anais.** 44º Encontro Anual da ANPOCS. 2020.

SILVA, Philippe; ARAÚJO, Mateus Moraes; RIBEIRO, Ludmila; MARONA, Marjorie. O Ministério Público no contexto atual: de protagonista a ombudsman? In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 41., 2017, Caxambu. **Anais** [...] Caxambu, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2AgtOlj>; Acesso em: 30 set. 2018.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (org.). **Institutional Change in Advanced Political Economies.** Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 1-39.

SUZART, Janilson Antonio da Silva A; MARCELINO, Carolina Venturini; ROCHA, Joséilton Silveira da. da. As Instituições Brasileiras de Controladoria Pública – Teoria versus Prática. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília-DF, v. 14, n. 1, 2011. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/265>. Acesso em: 5 maio. 2023.

UNODC. **Group Judicial Integrity Network. About.** 2023. Disponível em <https://www.unodc.org/ji/en/about.html> Acesso em 18 abr 2023.

VIECILI, Jerusa B. **Lava Jato e modernização da investigação criminal no Brasil.** Brasília, DF: Associação Nacional de Procuradores da República. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2r2HD4A>. Acesso em: 29 out. 2019.

VIEGAS, Rafael Rodrigues; LOUREIRO, Maria Rita. **A Lava Jato como ponto de inflexão sobre o Estado de Direito e a democracia no Brasil.** Congresso Internacional de Ciencia Política de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas,

7. **Anais** [...] Guadalajara, 2020. Disponível em <https://bit.ly/2Ur0Wnb>. Acesso em 8 abr. 2021.

VIEGAS, Rafael Rodrigues; BERLATTO, Fabia; MONGELÓS, Silvia Avelina Arias; LIMA, Débora Dossiati de. 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.