

Situação: O preprint não foi submetido para publicação

# A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos

Fernando Luiz Abrucio, Rafael Rodrigues Viegas, Rayane Vieira Rodrigues

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2669>

Submetido em: 2021-07-19

Postado em: 2021-07-20 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

## **A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos**

*The forgotten agenda of Brazilian federalism: asymmetry, heterogeneity and diversity of Prosecution Service*

### **Declaração de Conflito de Interesses**

Eu, Rafael Rodrigues Viegas, autor responsável pela submissão do manuscrito intitulado ‘A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos’ e todos os coautores que aqui se apresentam declaramos que NÃO POSSUÍMOS CONFLITO DE INTERESSES de ordem: pessoal, comercial, acadêmica, política ou financeira no manuscrito.

Fernando Luiz Abrucio<sup>1</sup>

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e Professor na Fundação Getulio Vargas (SP)

[fernando.abrucio@fgv.br](mailto:fernando.abrucio@fgv.br)

Rafael Rodrigues Viegas<sup>2</sup>

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e doutorando em Administração Pública e Governo (FGV).

[viegas.r.r@gmail.com](mailto:viegas.r.r@gmail.com)

Rayane Vieira Rodrigues<sup>3</sup>

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC) e doutoranda em Administração Pública e Governo (FGV).

[rayane.rodrigues@fgv.edu.br](mailto:rayane.rodrigues@fgv.edu.br)

### **Declaração de Contribuição dos Autores**

Fernando Luiz Abrucio: desenho de pesquisa; análise e coleta de dados e revisão da bibliografia; argumento teórico e; revisão final.

Rafael Rodrigues Viegas: desenho de pesquisa; análise e coleta de dados e revisão da bibliografia; argumento teórico e; revisão final.

Rayane Vieira Rodrigues: desenho de pesquisa; análise e coleta de dados e revisão da bibliografia; argumento teórico e; revisão final.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3883-9915>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8304-2390>

<sup>3</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4641-990X>

**Resumo:** Este artigo procura analisar uma agenda esquecida pelos estudos do sistema de justiça no Brasil: a relação federalismo e Ministérios Públicos. Em linhas gerais, os estudos em Administração Pública e Ciência Política fornecem uma visão basicamente homogênea dos Ministérios Públicos, não levando em conta a assimetria política e organizacional que há entre a instituição federal e as estaduais, nem as heterogeneidades e diversidades existentes nas estruturas estaduais brasileiras. Importante notar que as análises sobre os Poderes Executivo e Legislativo já incorporaram a dimensão federativa como variável-chave para sua compreensão, o que não se verifica nos trabalhos sobre o sistema de justiça, em especial o Ministério Público. Além de apontar essa fragilidade conceitual, propõe-se aqui, como principal contribuição, a criação de um arcabouço teórico para ser testado em futuras pesquisas empíricas sobre os Ministérios Públicos, composto dos seguintes elementos: diferenciação das estruturas organizacionais federal e estaduais, mensuração das capacidades estatais desse órgão entre os Estados e a investigação sobre os fatores que geram caminhos institucionais diversos, a saber: relação com a elite local, a construção da profissionalidade da corporação em cada realidade local e as opções predominantes de controle da administração pública e das políticas públicas no plano subnacional ao longo da Federação.

**Palavras-chave:** Ministério Público; Federalismo; Políticas Públicas; Controle; Administração Pública; Elites.

**Abstract:** This paper examines the forgotten agenda of the justice system studies in Brazil: the association between federalism and the Public Prosecution Service (MP). The public administration and political science studies still provide a homogeneous overview of MP, neither considering the political and organizational asymmetry between the federal and state institutions, nor the heterogeneities and diversities existing in the Brazilian state structures. While the analyzes of the Executive and Legislative branches included the federative dimension as a key variable, the justice system studies do not consider federalism in their investigations, especially in the MP studies. Beyond pointing this conceptual fragility, the main contribution of this work is the creation of a theoretical framework to be tested in future empirical research about the MP, composed of the following elements: relationship with the local elite, the construction of the corporation's professionalism in each local reality and the predominant options for controlling Public Administration and public policies at the subnational level throughout the Federation.

**Keywords:** Prosecution Service; Federalism; Public Policy; Control; Public Administration; Elites.

## Introdução<sup>4</sup>

Com a redemocratização, houve um fortalecimento tanto da garantia dos direitos dos cidadãos como dos órgãos de controle institucional. Diante disso, aumentou a importância acadêmica dos estudos sobre o sistema de justiça no Brasil pelo ângulo da ciência política e da administração pública, especialmente sobre o Ministério Público (Vianna *et. al.*, 1997; Sadek, 1997; Arantes, 2002; Bonelli, 2002; Engelmann 2006; Kerche, 2009; Almeida, 2010; Da Ros,

---

<sup>4</sup> Uma versão preliminar deste trabalho foi aprovada e será publicada nos Anais do XLV Encontro da ANPAD – EnANPAD 2021 (ISSN: 2177-2576).

2012; Lemgruber *et. al.*, 2016). Embora tenham sido encontrados vários achados relevantes, com mais força nos últimos anos em acontecimentos relacionados à Lava Jato (Avritzer & Marona, 2017; Arantes & Moreira, 2019; De Sa e Silva, 2020; Engemann, 2020; Marona & Kerche, 2021; Rodrigues F., 2020), há uma importante lacuna nesse campo de pesquisa: o papel do federalismo sobre o desempenho e funcionamento da Magistratura e, principalmente, dos Ministérios Públicos, foco deste artigo.

A literatura tende a ver a instituição Ministério Público de modo linear e homogêneo, como se ele funcionasse de maneira uniforme nos âmbitos federal e estadual, bem como entre os Estados. Todavia, o mesmo não acontece em relação aos estudos de ciência política e administração pública sobre o Executivo e o Legislativo, desenvolvidos no mesmo período (Abrucio, 1998; Samuels & Abrucio, 2000; Samuels, 2003; Arretche, 2012; Almeida, 2005; Santos, 2008; Borges, 2013; Grin & Abrucio, 2018), em que houve incorporação da variável federativa para explicar tanto as relações entre os níveis de governo como as diferenças de comportamento de ambos os Poderes dependendo da esfera federativa. Incluir o federalismo nas análises gera uma visão mais caleidoscópica e realista sobre o efetivo funcionamento e a forma como os Ministérios Públicos incidem de maneira diversa sobre a administração pública e as políticas públicas.

Tomando essa lacuna como uma fragilidade conceitual desse campo de pesquisa, este artigo propõe uma discussão teórica que será desenvolvida em dois sentidos. Primeiro, mostra como as pesquisas vigentes não captam o fenômeno do federalismo no plano do sistema de justiça, em particular seu impacto sobre os Ministérios Públicos. Segundo, propõe um conjunto de dimensões analíticas que podem ser utilizadas em estudos empíricos para se compreender efetivamente como funciona o Ministério Público na realidade federativa brasileira, marcada por muita heterogeneidade e diversidade institucionais.

Assim, o estudo procura explorar nexos institucionais que não têm sido tratados pela literatura sobre o Ministério Público, abrindo portas para novas possibilidades de pesquisa empírica e modelos explicativos. A lista dessas dimensões e sua caracterização, no fundo, gera um modelo conceitual novo de análise dos Ministérios Públicos, e esta é a principal contribuição deste trabalho. Trata-se, portanto, de um artigo de natureza teórica, que questiona uma lacuna existente e apresenta um novo arcabouço analítico para ser utilizado como base para avanço científico da compreensão do fenômeno.

O artigo está dividido nas seguintes partes, além da introdução. Na primeira, será analisada a agenda esquecida do federalismo e sua relação com o sistema de justiça, com foco no Ministério Público. A partir da segunda parte do texto, serão desenvolvidas as categorias

analíticas aqui propostas, organizadas por meio de três grandes marcos: a assimetria entre o Ministério Público Federal e os estaduais, a heterogeneidade de capacidades dos Ministérios Públicos estaduais, conformando uma desigualdade de gestão entre eles, e, por fim, a diversidade de escolhas políticas dos Ministérios Públicos, o que envolve a relação com a elite local, a construção da corporação e as formas predominantes de controle das políticas subnacionais desenvolvidas. Nas considerações finais, propõe-se uma estratégia de análise, além de um balanço do esforço teórico empreendido.

### **1. Um novo olhar sobre o sistema de justiça: o lugar do federalismo**

As últimas quatro décadas foram marcadas pela expansão e institucionalização de órgãos e mecanismos de fiscalização do poder público, dentre eles o Ministério Público, que integra a rede de *accountability* da administração pública e o sistema de justiça, cuja atuação de controle é reconhecida sobre a conduta de governantes e de burocratas (Arantes *et. al.*, 2010).

Formalmente, essa é uma instituição singular que combina altos níveis de autonomia com poucos instrumentos de *accountability* sobre suas atividades (Kerche, 2009), embora entre as suas atribuições estejam o monopólio da ação penal pública e a defesa de direitos difusos e coletivos, o que não é pouca coisa. Esse arranjo formal e o conjunto de atribuições tornou o Ministério Público uma das mais importantes instituições no controle constitucional de leis e de atos normativos, agentes políticos, forma e conteúdo das políticas públicas (Arantes, 2019), e essa atuação pode se dar, ao menos em tese, de forma independente dos interesses políticos (Carvalho & Leitão, 2010).

Não são poucos os estudos que assinalam a relevância da atuação do Ministério Público nas políticas públicas e o protagonismo político dos seus membros. A instituição não só aparece como principal demandante das ações coletivas, mas também a sua atuação extrajudicial tem grande importância, como demonstra o aumento do número de procedimentos que instaura, a exemplo do inquérito civil e correlatos (CNJ, 2018). Seus membros atuam na forma e conteúdo de diversas políticas públicas, como Saúde, Educação, Habitação, Meio Ambiente e Assistência Social, entre outros, a partir de diferentes estratégias judiciais e extrajudiciais e mobilizando formas distintas seu espaço de ação (Silva, 2001; Oliveira, Andrade & Oliveira Milagres, 2014; Sampaio & Viegas, 2019; Rodrigues R., 2020).

A importância do Ministério Público no cenário político vem recebendo um novo destaque, principalmente a partir dos acontecimentos da Lava Jato, em que passou a ser visto como instituição que interfere no funcionamento do sistema político e da democracia brasileira (Avritzer & Marona, 2017; Arantes & Moreira, 2019; De Sa e Silva, 2020; Engelmann, 2020;

Marona & Kerche, 2021). Nesse ponto, nos últimos anos os seus membros implementaram uma agenda política própria, no que concerne à sua atuação voltada para o combate à corrupção, tanto no âmbito da União como no dos Estados, diferente da que foi definida pelo processo constituinte durante a redemocratização do país (Kerche & Viegas, 2020).

Apenas recentemente, estudos têm apontado que não se podem generalizar explicações sobre a Lava Jato para os diferentes Ministérios Públicos, tanto por causa de diferenças entre os casos em questão (Viegas, 2020), mas também por conta de aspectos vinculados ao federalismo. O Ministério Público Federal, por exemplo, pode atingir governos subnacionais quando estão em jogo recursos orçamentários da União, gerando uma assimetria de poder entre os Ministérios Públicos (Viegas, Loureiro & Toledo, 2020). Além disso, há estudos de casos que, embora não busquem mostrar o efeito específico da variável federativa, revelam comportamentos diferentes dos promotores entre os Estados.

Mais importante ainda é notar que os trabalhos sobre o Executivo e o Legislativo há tempos mostram como o federalismo importa. No caso das Casas legislativas, já existe uma tradição, desde a década de 1990, de mostrar formas diferentes de funcionamento nos âmbitos federal, com o chamado presidencialismo de coalizão no plano federal, com nuances na explicação desse fenômeno (Figueiredo & Limongi, 1999; Abranches, 2018), enquanto no plano estadual existe uma literatura mais vinculada ao ultrapresidencialismo estadual e suas variações (Abrucio, 1998; Santos, 2001; Tomio & Ricci, 2012). Há, ademais, um conjunto importante de textos investigando a especificidade e a diversidade de funcionamento político das Câmaras Municipais brasileiras (Caetano, 2005; Kerbauy, 2005; Rocha, 2021).

Os estudos do Poder Executivo também já incorporaram a variável federativa como essencial para mostrar a heterogeneidade de seu funcionamento pelo país afora. Isso vale tanto para o campo das relações entre os três níveis de governo (ver, por exemplo, Abrucio, 2005; Arretche, 2012; Souza, 2019) como também para a forma como funcionam e podem ser analisados individualmente os governos federal, estadual e municipal. Neste último aspecto, destaque pode ser dado à literatura sobre capacidades estatais dos diversos entes federativos, mostrando como as heterogeneidades territoriais podem gerar maneiras diferentes de governar e assimetrias de poder (Grin & Abrucio, 2018).

Tomando como a base a ideia de que os Poderes funcionam de modo diverso, e com poderios políticos distintos, ao longo da Federação, é plausível imaginar que isso também afete o sistema de justiça. Mais especificamente no caso dos Ministérios Públicos, isso vai significar diferenças verticais e horizontais, as quais geram variados modelos de capacidade institucional e de controles sobre a administração pública e as políticas públicas.

Isso inclui, por exemplo, compreender a força política que governadores e elites regionais ou mesmo locais exercem sobre os Ministérios Públicos e as suas unidades de atuação (procuradorias da República e promotorias de justiça), e o controle que estes exercem sobre os municípios. Mas, também o próprio desenho das políticas públicas em si precisa ser considerado, dadas as particularidades destas, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS), Assistência Social (SUAS) e da Educação, pois as relações intergovernamentais desenham papéis diferentes aos governos, afetando a forma como os Ministérios Públicos podem atuar sobre eles. Nesse quesito, acerca do arranjo formal das políticas públicas, os municípios são fundamentais, já que são responsáveis pelo desenho e implementação de uma enorme gama de políticas públicas, com destaque para saúde e educação.

Uma tarefa importante, portanto, está em compreender melhor a divisão territorial do poder e diferentes formas de controle exercidas sobre e pelos Ministérios Públicos, bem como a heterogeneidade de capacidades estatais locais. O desenho político do poder no território tem o papel de “spillover” de políticas públicas e os Ministérios Públicos precisam ser compreendidos como ator político relevante nesse processo. Assim, aspectos organizacionais e dinâmicas políticas exógenas e endógenas são importantes, pois conformam os diferentes Ministérios Públicos, e esses fatores variam de contexto para contexto, inclusive gerando diferenças quanto à capacidade de controle – assim, capazes de produzir resultados distintos em relação ao controle da administração pública e das políticas públicas.

## **2. Assimetria entre o Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos estaduais: diferenças e tensões**

Um Estado federal como o Brasil é um tipo de organização política que distribui o poder em diferentes níveis, gerando o que a literatura sobre o federalismo chama de uma dinâmica territorial do poder que afeta o modelo de governança do Estado (Broschek, Bettina & Toubeau, 2017). Nesse sentido, é preciso ter claro que a divisão do poder não extingue o conflito político no plano horizontal, onde há simetria entre os entes, menos ainda no plano vertical, onde alguma forma de hierarquia persistirá. Logo, o conflito seguirá presente, essencialmente porque os entes federados, conforme a CF/88 (União, Estados e municípios), possuem autonomia entre si.

Isso quer dizer que a decisão de dividir o poder enseja inexoravelmente que se assumam mecanismos institucionais de *checks and balances*, a fim de compatibilizar autonomia com interdependência. O problema é que, no caso do modelo de federalismo da CF/88, parte relevante desses mecanismos não está presente nos municípios, ao menos formalmente, em relação ao Judiciário e ao Ministério Público, organizados no âmbito da União e dos Estados

(Arantes *et. al.*, 2010). Portanto, essa é uma assimetria singular, que não existe em relação aos outros dois Poderes, Executivo e Legislativo.

Ou seja, no sistema de justiça brasileiro não há um federalismo triádico porque os municípios não têm uma magistratura e um Ministério Público. Assim uma das principais formas de controle sobre essa burocracia, quanto ao seu orçamento, nomeação do chefe e legislação (Wood & Waterman, 1991), não está prevista em relação aos municípios, o que não quer dizer que falte algum tipo controle social local, por exemplo, sobre a unidade do Ministério Público como procuradorias da República ou promotorias de justiça.

Ressalta-se esse aspecto porque, durante os 21 anos de ditadura militar, a descentralização política, fiscal e administrativa foi pequena e, na maior parte das federações, os governos locais são derivados do pactuante estadual ou provincial. No Brasil, a CF/88 adota uma República Federativa e prevê União, Estados e municípios como entes federados, sendo que uma grande parte das políticas públicas foi descentralizada para os municípios, o que significa poder, mas, também, encargos.

Além disso, os municípios foram equiparados entre si, do ponto de vista real, embora prepondere a heterogeneidade e desigualdade entre eles. Assim, ressalta-se que há municípios mais autônomos, mais capazes de serem entes federativos do que outros (Grin, Bergues & Abrucio, 2017). Em outras palavras, o grau de desigualdade entre os municípios é muito maior do que entre os Estados, e pelo ângulo das políticas públicas os municípios possuem forte autonomia, mas nem todos conseguem exercer com plenitude (Grin & Abrucio, 2019).

Não se trata, portanto, apenas de um problema de controles mútuos entre os entes federativos. É da própria essência de uma federação uma situação federalista, qual seja, a existência de duas condições: a) heterogeneidades (territorial, étnica, socioeconômica, cultural e política) e; b) a defesa da unidade na diversidade, preservando a autonomia dos entes (Burgess, 1993). Dado que nos sistemas federais vigora um compartilhamento de decisões e de responsabilidades (*shared decision making*), as iniciativas políticas são altamente interdependentes, não raro conflituosas. Essas iniciativas enfrentam, nesse sentido, o problema da coordenação das ações dos diferentes níveis de governo no Brasil (União, Estados e municípios) e daqueles que se encontram no mesmo nível, como os Estados, todos autônomos entre si (Pierson, 1995).

De todo modo, de acordo com a Constituição de 1988, o Ministério Público está organizado na União, do qual são ramos o Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios, e Ministérios Públicos dos Estados, todos eles autônomos em relação aos poderes

constituídos e entre si (Brasil, 1988). Há, ainda, os Ministérios Públicos dos Tribunais de Contas, tanto no âmbito da União como no dos Estados.

Como se sabe, a Carta Política é o grande pacto federativo que prevê um núcleo comum de regras jurídicas definidoras do Ministério Público como instituição autônoma e os seus membros contando com uma série de prerrogativas e garantias, entre elas o vitaliciamento e a independência funcional (Brasil, 1988). Ocorre que a Constituição de 1988 também estabelece formas de controle, atribuições e aspectos organizacionais específicos para os diferentes Ministérios Públicos da União e Estados, o que foi reproduzido pelas respectivas leis orgânicas (Lei Complementar nº 75/93, Lei Orgânica do Ministério Público da União - LOMPU; Lei nº 8.625/93, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - LONMP). No mesmo sentido, todo um quadro normativo incremental de leis penais e de defesa de direitos difusos e coletivo, que se acumulou desde 1988, registra diferenças significativas de espaços de ação para os membros da instituição, o qual não cabe revisitar aqui.

Assinala-se, assim, que essas diferenças quanto ao controle, competências e organizacionais entre os Ministérios Públicos, nos âmbitos federal e estadual, geram assimetrias de poder e tensões, da União com os Estados e destes para os municípios, e, desse modo, também entre os Ministérios Públicos da União e dos Estados.

Conquanto, diferentes regras formais e informais conformam essas instituições, nos diferentes contextos em que cada uma está organizada e não apenas o controle formal que cada Ministério Público exercerá nas diferentes esferas será distinto, mas também o tipo de controle externo que sofrerá também será diferente. Dito de outro modo, as diferentes regras formais e informais incidindo em diferentes contextos permitem pensar diferentes Ministérios Públicos, com dinâmicas políticas externas e internas distintas, e muitas vezes específicas, que lhes conferem o funcionamento concreto (Viegas, 2020).

Em virtude disso, em primeiro lugar vale dizer que, de acordo com a Constituição de 1988, cabe a União legislar sobre uma série de temas, como em matéria processual e penal. O próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), projetado para realizar controle sobre os Ministérios Públicos da União e dos Estados (Brasil, 1988), pode ser considerado um condutor de práticas institucionais, ou seja, uniformizador de certos comportamentos, já que conta com uma Corregedoria Nacional e expede resoluções para que os Ministérios Públicos e seus membros atuem em determinado sentido (Sampaio & Viegas, 2019). Contudo, a presidência do CNMP foi reservada ao chefe do Ministério Público Federal, o que inegavelmente implica em poder de agenda e de controle no âmbito da União sobre os

Ministérios Públicos dos Estados, para não dizer de captura pela cúpula do sistema de justiça em Brasília (Almeida, 2010).

Em segundo lugar, tomando o Ministério Público Federal e os estaduais e suas respectivas leis orgânicas para fins de comparação, justamente porque se voltam ao controle da administração pública, da conduta de gestores e administradores públicos e das políticas públicas (Arantes *et al.*, 2010), se chama atenção para a escolha do chefe da instituição, o procurador-geral da República (PGR), na União, e o procurador-geral de Justiça, nos Estados (PGJ). No primeiro caso, o processo de escolha envolve Executivo e Legislativo necessariamente, mas não há exigência de formação da lista tríplice votada pela própria classe, como ocorre nos Estados, em que a escolha é feita pelo governador mediante formação dessa lista pelos integrantes de cada Ministério Público. Até mesmo para a sua destituição são previstas diferenças relevantes, do ponto de vista dos fatores exógenos e endógenos que incidem nesse momento. Em relação ao PGR, a sua destituição é de iniciativa do presidente da República, com aprovação do Senado, e, no caso do PGJ, do Colégio de Procuradores, com aprovação da Assembleia Legislativa.

A escolha e a destituição do chefe são de suma importância para a autonomia dos respectivos Ministérios Públicos, como a literatura reconhece (Arantes, 2002; Kerche, 2009; Arantes & Moreira, 2019), mas resulta em diferentes formas de atuação concreta. Como exemplo, em dois momentos distintos, entre 2003 e 2017, o de acolhimento da lista tríplice da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) que reforçou ainda mais a autonomia do Ministério Público Federal em relação ao governo (Arantes & Moreira, 2019; Viegas, 2020), fazendo com que a prioridade elegida pelos membros da instituição fosse o combate à corrupção, em detrimento de outras áreas igualmente relevantes (Sampaio & Viegas, 2019; Kerche & Viegas, 2020; Viegas & Xavier, 2021). A partir de 2019, Jair Bolsonaro escolheu o PGR de sua estreita confiança, ignorando a lista da ANPR, conseqüentemente se observou uma atuação por parte do Ministério Público Federal menos combativa, em especial durante a pandemia (Abrucio *et al.*, 2020). Mas, até hoje pouco se sabe a respeito dos efeitos políticos concretos dessas diferentes dinâmicas políticas, externas e internas para o funcionamento concreto dessas instituições, inclusive em perspectiva comparada.

Em terceiro lugar, e agora mais em específico em relação à dinâmica política endógena, o que não significa que não haja algum tipo de influência política e social externa até mesmo nesse aspecto, ao Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF), órgão da administração interna, cabe exercer o poder normativo, indicar os membros das Câmaras de Coordenação e Revisão (CCRs), realizar movimentações de procuradores na carreira, deliberar

sobre concurso público, entre outros. Integram a sua composição o PGR e o vice-PGR, quatro subprocuradores eleitos pelo Colégio de Procuradores e outro quatro por seus pares, por um mandato de dois anos.

No âmbito estadual, o Conselho Superior (CSMP) tem na composição o PGJ, o Corregedor-Geral e são elegíveis quaisquer procuradores que não estejam afastados da carreira, também por um período de dois anos. Além disso, o Conselho dos Ministérios Públicos estaduais é responsável pelos controles e incentivos sobre integrantes da carreira, eleger os membros da comissão de concurso e ingresso, formar a lista tríplice para escolha do PGJ, entre outros. Reúne entre as suas atribuições o que está prevista para as CCRs no âmbito federal, o que é fundamental no controle da atividade extrajudicial dos seus membros em inquéritos civis e procedimentos congêneres.

As CCRs não fazem parte da estrutura dos Ministérios Públicos estaduais. No Federal, têm na sua composição um membro indicado pelo PGR, que terá a função de coordenador, e dois pelo Conselho Superior. Entre as suas atribuições, estão: a responsabilidade de aprovar o fim de investigações de inquérito civil e investigações criminais, ou definir outro responsável para essa função; decidir sobre desfecho de inquérito policial e parlamentar; decidir sobre conflitos de atribuições entre procuradores, entre outras. Essas mesmas atribuições das CCRs são desenvolvidas nos Estados pelos respectivos CSMPs. Por fim, a escolha do Corregedor-Geral no Ministério Público Federal se dá pela formação de uma lista tríplice pelo CSMPF, dentre os subprocuradores-gerais. Nos Estados, a escolha cabe ao Colégio de Procuradores, dentre os procuradores de Justiça. No Ministério Público Federal, a destituição do Corregedor se dá por iniciativa do PGR e pelo voto de dois terços dos membros do CSMPF, ao passo que, nos Estados a destituição se dá por iniciativa do Colégio de Procuradores.

Por sua vez, o Colégio de Procuradores, no âmbito do Ministério Público Federal, conta com todos os procuradores e suas principais funções são: eleger subprocuradores para compor o CSMPF e elaboração das listas sêxtuplas com os nomes dos membros que irão compor a lista do quinto constitucional. Nos Estados, o Colégio de Procuradores tem na sua composição procuradores de justiça, isto é, apenas os membros que já estão no último nível da carreira. Suas principais funções são: propor modificações na Lei Orgânica, aprovar proposta orçamentária elaborada pelo PGJ, propor a destituição do PGJ, eleger e destituir o Corregedor-Geral, recomendar ao Corregedor instauração de procedimento disciplinar contra membro do Ministério Público e julgar recursos contra membros.

Cabe ressaltar, ainda, outras diferenças, mesmo entre os Ministérios Públicos estaduais, que devem ser consideradas na análise, já que as leis orgânicas dos Estados podem definir regras

diferentes para a composição dos órgãos da administração superior, assim como os regimentos internos de cada órgão, como o CSMP e as Corregedorias, podem também determinar processos específicos de seu funcionamento. Um exemplo ilustrativo, já que não nos cabe apresentar todos, é a diferença na composição do CSMP de São Paulo e do Rio Grande do Sul. No primeiro caso, o Conselho é integrado pelo PGJ, Corregedor-Geral e mais nove procuradores de justiça eleitos, sendo três escolhidos pelo Órgão Especial (fração) do Colégio de Procuradores de Justiça e seis pelos demais membros da carreira<sup>5</sup>. No segundo, para além dos membros natos, cinco são eleitos pelos membros do Ministério Público gaúcho, nos anos ímpares, e quatro pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores, nos anos pares<sup>6</sup>.

Com todos esses aspectos, as diferenças entre os Ministérios Públicos, não apenas quanto às regras formais, mas igualmente em relação a regras informais, são fundamentais para captar as diferentes formas de controle e tensões que incidem sobre as instituições e os seus integrantes, o que explicita a sua autonomia em relação ao governo e aos poderes constituídos, mas também diferentes formas de hierarquias e relações de poder que se engendram no seu interior, que marcam distinções significativas entre os Ministérios Públicos e suas formas de atuação concreta (Viegas, 2020).

Nesse último ponto, é preciso considerar os contextos de atuação dos diferentes Ministérios Públicos e tipos de forças políticas e sociais que incidem, até para compreender melhor como os próprios Ministérios Públicos se organizam e dotam setores internos especializados em determinadas matérias, que ditarão as formas desejáveis de atuação, como as CCRs no Federal e os Centros de Apoio às Promotorias (CAOPs) nos Estados. Esses setores são integrados por membros designados (não titulares) e com atribuições de normatizar certos assuntos e expedir regulamentações, aspecto este crucial para entender os resultados da atuação concreta dos Ministérios Públicos e de suas unidades (procuradorias e promotorias de justiça).

Na verdade, até hoje pouco se avançou em relação a esses aspectos exógenos e endógenos, principalmente quanto a estes nos âmbitos dos Estados. No Ministério Público Federal, por decorrência de uma dinâmica política própria que lhe confere governabilidade e funcionamento concreto há décadas, atrelada a defesa de interesses corporativos pela ANPR, verificou-se uma espécie de oligarquização dos procuradores e os seus integrantes se voltando para a “profissionalização política” (Viegas, 2020).

---

<sup>5</sup> Lei Complementar n. 734/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo). Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/compilacao-lei.complementar-734-26.11.1993.html> Acesso em: 04 jun 2021.

<sup>6</sup> Lei n. 7.669/1982 (Lei Orgânica do Ministério Público do Rio Grande do Sul). Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/07.669.pdf> Acesso em: 04 jun 2021.

Esse mesmo estudo aponta para a capacidade que os membros do Ministério Público Federal têm de instrumentalizar a ampla discricionariedade conferida a eles em um espaço de ação não regido por esses mesmos estatutos, ou seja, mobilizando diferentes estratégias políticas de carreira, dentro e fora da organização, potencialmente contra o interesse público (Viegas, 2020). Sugere, ainda, que para compreender de fato o funcionamento dos Ministérios Públicos não se pode considerar somente o arranjo formal, mas, também, as regras informais que conformam o espaço de atuação dos membros da organização, e nesse ponto se incluem aspectos que decorrem do modelo de federalismo brasileiro, ou seja, os diferentes contextos e formas de interação, p. ex. com as elites políticas estaduais e locais. É possível que tudo isso que foi levantado em relação ao Ministério Público Federal se reproduza nos Estados, mas ainda não se pode afirmar devido à falta de estudos a respeito.

### **3. Heterogeneidades entre os Ministérios Públicos: mesmas tarefas, capacidades desiguais**

Recentemente, foi salientado que uma operação como a Lava Jato só foi possível no âmbito do Ministério Público Federal, portanto, da União, uma vez que a autonomia e a capacidade de controle da instituição não têm a mesma dimensão nos Estados (Viegas, Loureiro & Toledo, 2020). Com razão, considerando todos os aspectos até o momento articulados aqui, é plausível que o Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos estaduais não apresentem a mesma autonomia e capacidade de controle, em relação tanto ao governo como quanto às forças políticas e sociais que incidem sobre as duas diferentes formas de atuação concreta em diferentes realidades.

Aliás, pensando nas suas diferentes unidades (promotorias de justiça), é provável que dentro de um Ministério Público estadual não se reúnam condições semelhantes para perseguir os objetivos formais da instituição previstos na Constituição de 1988 e nos estatutos de leis sobre defesa de direitos difusos e coletivos.

Assim, é possível que, na prática, os diferentes Ministérios Públicos e suas respectivas unidades não possam cumprir da mesma maneira com os seus objetivos formais, bem como com as recomendações que partem do CNMP, dos Conselhos e Corregedorias internas, isso tanto em relação a Ministérios Públicos na esfera federal e estadual, entre os Estados e dentro destes as suas unidades. Logo, embora com as mesmas atribuições, não se deve exigir ou esperar o mesmo desempenho de todos eles e de suas respectivas unidades de atuação.

Nesse sentido, para compreender como as tarefas (atribuições legais e recomendações de comportamento) são cumpridas de maneiras diferentes entre os Ministérios Públicos e por suas unidades, como, por exemplo, em relação ao combate à corrupção, é preciso conhecer

melhor as heterogeneidades político-administrativas dos Ministérios Públicos, em especial as estaduais, com gama maior de atribuições. Isso exige emprestar o sentido de capacidades estatais (Cingolani, 2013; Pires & Gomide, 2016; Grin & Abrucio, 2019), tanto no aspecto técnico no que tange à estrutura organizacional e profissional da burocracia, como no que se refere ao seu aspecto relacional, quanto às competências de articulação política e social (Pires & Gomide, 2016; Marengo, 2017).

No que tange à legislação, a Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional distinguem as atribuições dos Ministérios Públicos, conforme dito anteriormente. Nesse ponto, apenas se frisa e se salienta o fato de que os Ministérios Públicos da União e Estados não têm as mesmas atribuições criminais e em matéria de defesa de direitos difusos e coletivos, ou seja, não lhes cabe avançar ou exorbitar essa atribuição definida nos estatutos jurídicos e códigos de leis, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Defesa do Consumidor, o que se traduz em legitimidade processual, juridicamente falando.

Quanto ao orçamento, por exemplo, o Ministério Público Federal recebe aporte mais significativo do que os Ministérios Públicos nos Estados, uma vez que o primeiro é mantido pela União (cf. Portal da Transparência e Relatórios do CNMP). Por esse aspecto, a dotação orçamentária para o Ministério Público da União e seus ramos, como é o caso do Federal, lhe acarreta maior autonomia e capacidade de controle em relação aos Estados, mas ainda há necessidade de melhor aprofundamento em relação a esse ponto, a ser observado ao longo do tempo e diferentes governos, e principalmente comparando os Estados.

Seja como for, os relatórios anuais do CNMP (2012-2018), disponíveis no seu endereço eletrônico, atestam o que se está ressaltando aqui, pois neles os Ministérios Públicos registram diferenças significativas que se traduzem em diferentes capacidades de controle. Essas diferenças entre as instituições, não apenas entre União e Estados, sobretudo em nível subnacional, podem ser verificadas pelas discrepâncias, por exemplo, entre o índice de servidores por membro e índice de membros por 100 mil habitantes, como constam nos relatórios do CNMP.

Inegável, assim, que esses fatores atrelados às capacidades dos Ministérios Públicos podem influenciar de forma decisiva a capacidade que a instituição terá de atuar no controle da administração pública e das políticas públicas, já que, não apenas em relação às atribuições, mas também o orçamento e a quantidade de membros, assim como a quantidade de servidores, pode influenciar em aspectos como: abrangência territorial, ou seja, o quanto está presente em diferentes partes do território; e, capacidade institucional, isto é, a presença de servidores

capacitados que tornem a atuação do Ministério Público mais qualificada e harmônica às especificidades de cada política pública.

Ademais, embora não seja permitido avançar nos mais diversos aspectos da capacidade de controle dos Ministérios Públicos, relevante que se conheçam com mais detalhe as diferentes formas de atuação dos membros dessas instituições, por exemplo, nos respectivos Conselhos gestores de políticas públicas, portanto, no que se refere à sua articulação política e social.

Os Conselhos são uma das principais experiências democráticas no Brasil e a literatura já há muito chama atenção para sua relevância nas diversas fases do processo de elaboração e implementação de políticas públicas (Tatagiba, 2002; Coelho & Nobre, 2004; Fuks, Perissinotto & Souza, 2004; Martins et. al., 2008). Os membros dos Ministérios Públicos têm, por lei, assento nos Conselhos, como os Conselhos de Saúde, Educação, Penitenciário etc. e atuam, assim, em todos os estágios do ciclo de políticas públicas (Sampaio & Viegas, 2019), mas, também, pouco se sabe como isso ocorre de fato no âmbito da União, Estados e municípios.

O interessante é que há um modelo corporativo de organização de interesses nos Ministérios Públicos, notadamente da defesa corporativa em torno de associações de classe, a exemplo da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e demais associações de membros de cada unidade do Ministério Público, mas não há um sistema como nas políticas públicas, ou seja, algo que gere uma articulação e dê um sentido mais sistêmico à ação dos Ministérios Públicos estaduais junto com o Federal.

#### **4. Diversidade político-administrativa dos Ministérios Públicos: opções e estratégias por caminhos diferentes**

Nesse momento, parece evidente que uma instituição como o Ministério Público precisa ser pensada no plural, na esteira do processo de formação do federalismo brasileiro, um federalismo sabidamente de raízes estadualistas e oligárquicas (Abrucio, 1998). Se deve pressupor, assim, que os Ministérios Públicos possuem características duradouras, definidas por regras construídas ao longo do tempo, que os acompanham no desenvolvimento do federalismo brasileiro, regras estas que são incorporadas na estrutura organizacional e formam a estrutura de padrões de comportamento que não serão mudados facilmente (Hall & Taylor, 1996; Immergut, 1998; Pierson, 2000; Pierson & Skocpol, 2002), mas que variam, conforme a esfera da União e dos Estados, e entre estes.

Ao considerarmos esses aspectos do federalismo, portanto, os quatro tipos modais endógenos de mudança institucional também variarão e, portanto, incidirão nas mudanças

institucionais em uma federação, conforme os diferentes contextos políticos da União e dos Estados: a) “displacement”, em que as regras antigas são substituídas por novas; b) “layering”, ou seja, a introdução de novas regras sem a substituição das antigas; c) “drift”, em que as mudanças nas regras que se tornam superadas por alteração no contexto, em torno da instituição, e; d) “conversion”, com a alteração das regras existentes devido à redefinição estratégica de sua aplicação (Thelen, 1999; Mahoney & Thelen, 2010). Não se remontarão esses aspectos de mudança institucional, apenas se aduzem os desafios que submetem o modelo de federação ao longo do tempo, e por conseguinte dos Ministérios Públicos, marcando o curso do seu desenvolvimento.

Noutro giro, mas reforçando o argumento quanto à diversidade, quanto mais heterogêneo é um país, como é o caso do Brasil, em termos socioculturais ou socioeconômicos, mais complicada é a adoção exclusiva da visão de uma única instituição como o Ministério Público. Ainda assim, segundo um dos estudos mais proeminentes, as ações dos membros da instituição desenvolvidas dentro e fora de suas atribuições com autonomia têm como objetivo “transpor as fronteiras do sistema de justiça e invadir o mundo da política”, guiados pela hipótese da ideologia do voluntarismo político, disseminada entre promotores e procuradores (Arantes, 2002).

Entrementes, a hipótese do voluntarismo não parece suficiente para explicar as questões aqui levantadas, como os aspectos do federalismo, a diversidade e heterogeneidade de organizações e suas respectivas dinâmicas políticas e as diferentes formas de atuação concreta dos Ministérios Públicos. Isso é latente, haja vista a diversidade entre os entes federativos em termos de capacidade de formulação de políticas e que se estende às instituições de controle como no caso do Ministério Público, que também expressam na perseguição dos seus objetivos formais a diversidade social, cultural, política e geográfica, acima de tudo, exprimem a desigualdade brasileira.

Assim, já nos termos do novo institucionalismo sociológico, importa também saber por que as instituições como os Ministérios Públicos adotam um conjunto práticas de controle e as outras não, em suma, o porquê das diferenças e das semelhanças das práticas institucionais (Dimaggio & Powell, 1983; Beckert, 2010). Nesse aspecto, os Ministérios Públicos demonstram semelhanças, mas também diferentes prioridades. Não menos importante, portanto, é saber como surgem e se modificam essas práticas institucionais e como isso opera no sentido da legitimação social, uma vez que as formas e práticas das instituições são adotadas em um ambiente cultural (Hall & Taylor, 1996). No caso de uma federação como o Brasil e dos

Ministérios Públicos, essas práticas ocorrem em ambientes não raro bastante específicos, como pode vir a ser a realidade dos Estados e dos municípios.

Significa, assim, que a relação do Ministério Público com a elite local, com a construção da corporação em cada Estado e suas opções de controle das políticas públicas e da administração pública podem ser diferentes. Isso gera diferentes organizações e capacidades de controle e, por conseguinte, dessa interação se esperam resultados distintos, já que em contextos diferentes as forças políticas e sociais, também distintas, atuam sobre as instituições, produzindo, no caso do Ministério Público, diferentes caminhos e estratégias de ação.

Poderiam ser levantados vários pontos a respeito do que se está tratando, como em relação ao tipo de controle que exercem sobre as administrações públicas estaduais e comparar com o controle sobre os municípios. Sabe-se, por exemplo, que o Ministério Público paulista é um caso à parte em muitos aspectos, em especial pelo tipo de interação que os integrantes da instituição estabelecem com o governo local. É fato que no Estado de São Paulo um mesmo partido político está no poder há quase quatro décadas, sendo que muitos dos integrantes deste Ministério Público acabaram recrutados para o governo paulista nesse mesmo período, o que não se observou em outros Estados (Berlatto, 2017).

Ademais, também de forma ilustrativa, os relatórios do CNMP (2012-2018) ratificam esse ponto quando revelam as diferentes prioridades de atuação dos Ministérios Públicos, em temas de políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, entre outros). Chama-se a atenção, por exemplo, para o fato de se verificar uma certa ausência da atuação dos Ministérios Públicos estaduais nos temas de educação e segurança pública, assim como a prioridade de atuação em temas de combate à corrupção.

Estudos mais recentes quanto à definição de prioridades de atuação por parte dos Ministérios Públicos assinalam que a Constituição de 1988 e a legislação correlata não determinam que se priorize uma área em detrimento da outra (Sampaio & Viegas, 2019; Kerche & Viegas, 2020). Esses mesmos estudos demonstram que os membros dos diferentes Ministérios Públicos Federal e estaduais priorizam determinadas áreas, especialmente o combate à corrupção, em detrimento de outras como saúde, educação e meio ambiente. Basicamente, explicam esse fenômeno, sem avançar muito, sinalizando para a possibilidade dos membros do MP elencarem suas prioridades, e que isso pode ter a ver também com uma indução vinda do CNMP, através de recomendações, e das respectivas Corregedorias internas.

Nesse ponto, a atuação do CSMPF e dos CSMPs estaduais, das CCRs no Ministério Público Federal e os CAOPs nos Estados, ressaltando a sua atividade de controle interno sobre as condutas dos membros dos Ministérios Públicos (Viegas, 2020), mas também o fato de como

estão definidos valores políticos e visões de mundo no interior das instituições, o que merece atenção. No caso do Ministério Público Federal, a priorização do combate à corrupção já foi verificada inclusive na comunicação desenvolvida pela instituição no âmbito da rede social do Twitter, no período de 2011 a 2021, atrelada à extrema direita ideológica, o que coincidiu com escândalos políticos ligados à corrupção (que a própria instituição investigava e processava criminalmente, como na Lava Jato) e com a reação conservadora aos governos petistas (Viegas & Xavier, 2021).

De todo modo, parece que as noções de autonomia e voluntarismo político, por si sós, bastante disseminadas nas análises sobre o Ministério Público, não sejam suficientes para responder a essas questões e particularidades. Para uma compreensão melhor sobre as diferenças no padrão de atuação dos Ministérios Públicos Federal e estaduais, e entre estes, tanto em relação ao controle da administração pública e de gestores públicos, como em matéria de políticas públicas propriamente ditas, será preciso considerar diferenças organizacionais, capacidades institucionais e contextos de atuação, incluindo as forças políticas e sociais que aí atuam, mas, também, os diferentes arranjos das políticas públicas em sintonia com o modelo de federalismo brasileiro. E esse é o ponto, por ora, ignorado pela literatura sobre o assunto no país.

## **5. Proposta de análise e considerações finais**

De modo geral, os estudos sobre o Ministério Público desenvolvem estudos de caso, únicos e múltiplos, embora não fique esclarecido na maioria dos relatórios metodológicos. Isso está presente desde os trabalhos mais pioneiros e que são referência no assunto (Sadek, 1997; Silva, 2001; Arantes, 2002; Kerche, 2009), como os estudos mais recentes que se dedicam ao papel da instituição no controle de gestores e de políticas públicas específicas (Carvalho & Leitão, 2010; Oliveira, Andrade & Oliveira Milagres, 2014; Arantes, 2019), assim como os que se debruçam sobre o protagonismo político dos seus membros no caso de operações policiais, como o caso da Lava Jato (Avritzer & Marona, 2017; Marona & Kerche, 2021; Arantes & Moreira, 2019).

Todos esses estudos propõem generalizações a partir de casos únicos e/ou múltiplos em análise. No entanto, entre os principais problemas desse tipo de abordagem estão três pontos principais que não são considerados em sua totalidade: a) análise do fenômeno ou caso dentro de seu contexto do mundo real ou político e social; b) os limites de generalização de estudos de caso para o restante da população ou para casos semelhantes; c) os cuidados que devem ser

tomados ao selecionar amostra, i.e., procedimentos transparentes e justificados para a seleção de uma amostra pequena e intencional (Gerring, 2008; Yin, 2013).

Esses são aspectos relevantes e que precisam ser considerados nos estudos sobre os Ministérios Públicos em sintonia com o modelo de federalismo brasileiro. Não se trata de um mero preciosismo metodológico. Estudo de caso é uma abordagem que realiza análise intensiva de um fenômeno complexo específico e definido pelo seu contexto (Yin 2013, 2018), com o objetivo de compreender uma população maior de casos semelhantes (Fearon & Laitin, 2008; Gerring, 2004; 2008), sendo possível adotar a forma de múltiplos estudos de caso, quando são selecionadas diferentes unidades de estudo (Yin, 2018). Assim, essa é uma metodologia que se adequaria perfeitamente aos estudos dos Ministérios Públicos da União e dos Estados, até para efeito de comparação entre eles, ou mesmo em relação a unidades de uma mesma instituição, como entre procuradorias ou de promotorias de justiça, visando entender o padrão de atuação no controle de uma política como segurança pública.

A adoção mais rigorosa dessa estratégia metodológica pode permitir uma análise intensiva e detalhada do caso que se pretende analisar, em relação, p. ex., ao Ministério Público Federal e ao outros estaduais, mesmo entre estes, quanto a uma ação policial ou controle específico de política pública, em um ou vários municípios de um Estado ou de uma região do Brasil, contribuindo para o desenvolvimento de proposições gerais, novas hipóteses e construções de teorias (Lijphart, 1971; George & Bennet., 2005).

Em termos teóricos do que se tratou neste artigo, os Ministérios Públicos têm sido tratados de forma única e muitas das hipóteses de pesquisa e dos resultados até hoje são apresentados e generalizados, ignorando o que se está salientando aqui: o federalismo torna o sistema de justiça heterogêneo, incluindo o Ministério Público. Isso se reflete em assimetrias de poder, entre União, Estados e municípios, mas também entre os Ministérios Públicos, Federal e estaduais, assim como em diversidade organizacional e capacidade institucional de controle sobre a administração e as políticas públicas.

Essas são três dimensões - assimetria, heterogeneidades e diversidades - oferecidas pela teoria do federalismo, e suas categorias, há muito desenvolvidas em outras temáticas, como em relação aos Poderes Executivo e Legislativo, precisam ser incorporadas de uma vez por todas nas análises sobre os Ministérios Públicos (Tabela 1).

**Tabela 1. Dimensões analíticas da relação entre federalismo e Ministérios Públicos**

| Dimensões        | Ministérios Públicos           | Categorias a serem incorporadas   |
|------------------|--------------------------------|---|
| Assimetria       | Entre o Federal e os estaduais | Diferenças organizacionais e tensões  |
| Heterogeneidades | Entre os estaduais             | Diferentes capacidades estatais   |
| Diversidades     | Entre os estaduais             | Relação com a elite local, construção corporativa e modelos de controle de políticas públicas |

Elaborada pelos autores

Logo, é preciso considerar diferenças que a própria Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional destinam aos diferentes Ministérios Públicos, organizados de maneira distinta e com atribuições diferentes, em uma federação com seus regionalismos e histórica presença de grupos dirigentes subnacionais e locais. No caso do Estado brasileiro, isso assume grande importância, porquanto ligado ao próprio processo histórico de formação do Brasil enquanto Estado federado (Abrucio, 1998).

A heterogeneidade federativa impacta a ação dos diversos Ministérios Públicos do país, gerando a possibilidade de modulação do tipo de controle que realizam sobre outras instituições, gestores e administradores públicos, sobretudo em matéria de políticas públicas. Essa discussão, portanto, é fundamental para entender a administração pública e as políticas públicas no Brasil, principalmente no plano subnacional, já que a heterogeneidade e as diferenças indicam agendas distintas de atuação, que devem estar relacionadas com a própria trajetória das instituições no contexto em que estão organizadas, com questões políticas e sociais, específicas de cada Estado.

### Referências Bibliográficas

- Abranches, S. (2018). *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. Editora Companhia das Letras.
- Abrucio, F. L. (1998). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. Editora Hucitec.
- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 41-67.
- Abrucio *et al.* (2020). Combating COVID-19 under Bolsonaro's federalism: a case of intergovernmental incoordination. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 663-677.
- Almeida, F. N. R. de. (2010). *A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. 329 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Almeida, M. H. T. D. (2005). Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, (24), 29-40.
- Arantes, R. B. (2002). *Ministério público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré: Educ, 327p.

- Arantes, R. B. (2019). Ministério Público, Política e Política Pública. In: OLIVEIRA, V. E. de (Org). *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 95 - 122.
- Arantes, R. B., & Moreira, T. M. (2019). Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, 25(1), 97-135.
- Arantes, R. B., et al. (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. Loureiro, MR; Abrucio, F.; Pacheco, R. *Burocracia e política no Brasil. Desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 26.
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. SciELO-Editora FIOCRUZ.
- Avritzer, L., & Marona, M. (2017). A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. *Dados*, 60(2), 359-393.
- Beckert, J. (2010). Institutional isomorphism revisited: Convergence and divergence in institutional change. *Sociological theory*, 28(2), 150-166.
- Berlato, F. (2017). *Sociologia política da segurança pública: um estudo dos secretários estaduais*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Defesa: Curitiba.
- Bonelli, M. da G. (2002). *Profissionalismo e política no mundo do direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado*. Edufscar.
- Borges, A. (2013). Eleições presidenciais, federalismo e política social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(81), 117-136.
- Brasil. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- Broschek, J., Petersohn, B., & Toubeau, S. (2017). Territorial politics and institutional change: A comparative-historical analysis. *Publius: The Journal of Federalism*, 48(1), 1-25.
- Burgess, M. (1993). Federalism and Federation: a reappraisal. In: Burgess, M.; Gagnon, Alain (orgs.). *Comparative Federalism and Federation*. Harvester /Wheatsheaf. London.
- Caetano, B. (2005). Executivo e Legislativo na esfera local. *Novos Estudos Cebrap*, (71), 101-125.
- Carvalho, E., & Leitão, N. (2010). O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, 6(2), 399-422.
- Cingolani, L. (2013). The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working Paper Series on Institutions and Economic Growth*. Maastrich: Maastricht University – UNU-Merit.
- CNJ. (2018). Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. *Relatório Analítico Propositivo*. Justiça Pesquisa: Direitos e Garantias Fundamentais.
- Coelho, V. S. P., & Nobre, M. (2004). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Editora 34.
- Da Ros, L. (2012). Juizes profissionais? Padrões de carreira dos integrantes das Supremas Cortes de Brasil (1829-2008) e Estados Unidos (1789-2008). In: *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 21, n. 41, pp. 149-169, fev.
- De Sa e Silva, F. (2020). From Car Wash to Bolsonaro: Law and Lawyers in Brazil's Illiberal Turn (2014–2018).” *Journal of Law and Society* 47, no. S1.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 147-160.
- Engelmann, F. (2006). *Sociologia do campo jurídico: juristas e usos do direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.

- Engelmann, F. (2020). The 'Fight against Corruption' in Brazil from the 2000s: A Political Crusade through Judicial Activism. *Journal of Law and Society*, 47, S74-S89.
- Fearon, J. D., & Laitin, D. D. (2008). Response to David Freedman. In: *American Political Science Association. Symposium: Case Selection, Case Studies, and Causal Inference*. Newsletter of the Organized Section for Qualitative and Multi-Method Research.
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. D. M. P. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV.
- Fuks, M.; Perissinotto, R. M., & Souza, N.R. (Orgs.). (2004). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 341-354.
- Gerring, J. (2008). Case selection for case-study analysis: Qualitative and quantitative techniques. In: *The Oxford handbook of political methodology*.
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, 69, 85-122.
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2019). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, 70, 93-126.
- Grin, E. J., Bergues, M., & Abrucio, F. L. (2017). La descentralización y el equilibrio de las relaciones intergubernamentales em el federalismo brasileño. *Federalismo y relaciones intergubernamentales em México y Brasil*, Alejandro PA Miranda, Joel Mendoza Ruiz, Eduardo José Grin y Roberto M. Espinosa (eds.), Ciudad de México, Editorial Fontamara.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Immergut, E. M. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 5-34.
- Kerbaui, M. T. M. (2005). As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. *Opinião Pública*, 11(2), 337-365.
- Kerche, F. (2009). *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. Edusp.
- Kerche, F., & Viegas, R. R. (2020). Ministério Público brasileiro: de defensor de direitos a combatente da corrupção. In: *Anais do 12º Encontro da ABCP*. João Pessoa.
- Lemgruber, J. et al. (2016). *Ministério Público: guardião da democracia brasileira*. Rio de Janeiro: CESeC.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *The American Political Science Review*, 65(3), 682-693.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, 1, 1-37.
- Marengo, A. (2017). Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *Dados*, 60(4), 1025-1058.
- Marona, M., & Kerche, F. (2021). From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil. *Dados*, 64.
- Martins, M. F. et al. (2008). Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. *Revista do Serviço Público*, 59(2), 151-185.
- Oliveira, L. M. de, Andrade, E. I. G. de, & Oliveira Milagres, M. de (2014). Ministério Público e políticas de saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. *Revista de Direito Sanitário*, 15(3), 142-161.

- Pierson, P. (1995). Fragmented welfare states: Federal institutions and the development of social policy. *Governance*, 8(4), 449-478.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 251-267.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. *Political Science: The State of The Discipline*, 3(1), 1-32.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143.
- Rocha, M. M. da (2021). Governismo local: relação Executivo-Legislativo em municípios do estado de Minas Gerais. *Opinião Pública*, 27(1), 189-229.
- Rodrigues, F. A. (2020). *Lava Jato: Aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça*. WMF Martins Fontes.
- Rodrigues, R. V. (2020). *Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em Saúde: o caso do MPSP*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do ABC, programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. São Bernardo do Campo – SP.
- Sadek, M. T. (1997). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. SP: IDESP/Ed. Sumaré.
- Sampaio, M.; Viegas, R. R. (2019). Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. *43º Encontro Anual Da ANPOCS*.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge University Press.
- Samuels, D., & Abrucio, F. L. (2000). Federalism and democratic transitions: the “new” politics of the governors in Brazil. *Publius: The Journal of Federalism*, 30(2), 43-62.
- Santos, F. (2008). Brazilian democracy and the power of "old" theories of party competition. *Brazilian Political Science Review (Online)*, 3(SE), 0-0.
- Santos, F. G. M. (2001). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. FGV Editora.
- Silva, C. A. (2001). Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16(45), 127-144.
- Souza, C. M. D. (2019). Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cadernos de Saúde Pública*, 35.
- Tatagiba, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2(1), 369-404.
- Tomio, F. R. D. L., & Ricci, P. (2012). O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, 20(41), 193-217.
- Vianna, L. W., et al. (1997). Corpo e alma da magistratura brasileira. *Rio de Janeiro: Revan*.
- Viegas, R. R. (2020). Governabilidade e lógica de designações no Ministério Público Federal: os “procuradores políticos profissionais”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (33).
- Viegas, R. R.; Loureiro, M. R., & Toledo, A. P. (2020). A Lava Jato como ponto de inflexão sobre o Estado de Direito e a democracia no Brasil. *VIII Congresso Internacional de Ciencia Política de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas*. Guadalajara - México, 2020.
- Viegas, R. R., & Xavier, L. (2021) The Political Use of Twitter by the Federal Prosecution Service in Brazil. *IAPSS Virtual World Congress: Democracy, Identity, and Power*.
- Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1991). The dynamics of political control of the bureaucracy. *The American Political Science Review*, 801-828.
- Yin R., K. (2018). *Case study research: Design and methods*. Sage Publications.

Yin, R. K. (2013). Validity and generalization in future case study evaluations. *Evaluation*, 19(3), 321-332.

## Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores concordam que caso o manuscrito venha a ser aceito e postado no servidor SciELO Preprints, a retirada do mesmo se dará mediante retratação.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.