

Estado da publicação: O preprint foi publicado em um periódico como um artigo
DOI do artigo publicado: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202408>

O Ministério Público Federal: de Defensor de Direitos a Combatente da Corrupção (1988-2018)

Fabio Kerche, Rafael Rodrigues Viegas

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.5690>

Submetido em: 2023-03-06

Postado em: 2023-03-10 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

O Ministério Público Federal: de Defensor de Direitos a Combatente da Corrupção (1988-2018)

*The Brazilian Federal Public Prosecutor's Office: From Defender of Rights to Anticorruption
Fighter (1988-2018)*

*El Ministerio Público Federal: de Defensor de Derechos a Combatiente de la Corrupción
(1988-2018)*

Declaração de Conflito de Interesses

Eu, Rafael Rodrigues Viegas, autor responsável pela submissão do manuscrito intitulado ‘O Ministério Público Federal: de Defensor de Direitos a Combatente da Corrupção (1988-2018)’ e o coautor Fabio Kerche que aqui se apresenta declaramos que NÃO POSSUÍMOS CONFLITO DE INTERESSES de ordem: pessoal, comercial, acadêmica, política ou financeira no manuscrito.

Fabio Kerche¹

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Professor na Unirio (RJ)

fkerche@gmail.com

Rafael Rodrigues Viegas²

Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e Pesquisador na mesma instituição (SP).

viegas.r.r@gmail.com

Declaração de Contribuição dos Autores

Fabio Kerche: desenho de pesquisa; análise e coleta de dados e revisão da literatura; argumento teórico e; revisão final.

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

¹ ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0503-6446>

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

Resumo: Esse artigo trata da mudança institucional do Ministério Público Federal (MPF) de instituição defensora de direitos para combatente da corrupção. Tem um duplo objetivo: primeiro, empírico, é demonstrar que os constituintes não tinham a corrupção como uma preocupação relevante, mas que, a despeito disso, a atuação do MPF priorizou o combate à corrupção nos anos 2000 em detrimento de outras atribuições igualmente relevantes; b) segundo, analítico, é analisar e discutir as mudanças institucionais incrementais depois 2003 que explicam o MPF como combatente da corrupção. Para tanto, realiza-se análise de conteúdo de documentos oficiais da Assembleia Nacional Constituinte, dos resultados de dois *surveys* com membros do MP, aplicados em 1996 e em 2016, e dados das atividades extrajudicial e judicial do MPF entre 2012 e 2018. Conclui que uma combinação de fatores exógenos e endógenos facilitou a mudança institucional, no entanto existe um modelo institucional que permite maior autonomia e discricionariedade, que, em determinado contexto, pode ser utilizado, por exemplo, contra o sistema político.

Palavras-chave: Institucionalismo Histórico; Incrementalismo; Ministério Público; Accountability; Discricionariedade.

Abstract: This article deals with the institutional change of the Brazilian Federal Public Prosecutor's Office (MPF) from a rights-defending institution to an anticorruption fighter. It has a twofold objective: first, empirical, is to demonstrate that the constituents did not have corruption as a relevant concern, but that, despite this, the action of the (MPF) prioritized the fight against corruption in the 2000s over other equally relevant attributions; b) second, analytical, is to analyze and discuss the incremental institutional changes after 2003 that explain the MPF as a corruption fighter. To this end, the content of official documents of the National Constituent Assembly, the results of two surveys with members of the MP, applied in 1996 and 2016, and data from the extrajudicial and judicial activities of the MPF between 2012 and 2018 are performed. It concludes that a combination of exogenous and endogenous factors facilitated institutional change, however there is an institutional model that allows greater autonomy and discretion, which, in a given context, can be used, for example, against the political system.

Keywords: Historical Institutionalism; Change; Incrementalism; Public Prosecutor Office; Accountability; Discretion.

Resumen: Este artículo trata sobre el cambio institucional del Ministerio Público Federal (MPF) de una institución defensora de derechos a un luchador contra la corrupción. Tiene un doble objetivo: primero, empírico, es demostrar que los constituyentes no tenían la corrupción como una preocupación relevante, sino que, a pesar de esto, el trabajo del MPF priorizó la lucha contra la corrupción en la década de 2000 sobre otras atribuciones igualmente relevantes; b) segundo, analítico, es analizar y discutir los cambios institucionales incrementales después de 2003 que explican al MPF como un luchador contra la corrupción. Para esto, se analiza el contenido de los documentos oficiales de la Asamblea Nacional Constituyente, los resultados de dos encuestas con miembros del MP, aplicadas en 1996 y 2016, y datos sobre las actividades extrajudiciales y judiciales del MPF entre 2012 y 2018. Se concluye que una combinación de factores exógenos y endógenos facilitó el cambio institucional, sin embargo, existe un modelo institucional que permite una mayor autonomía y discreción, que, en un contexto dado, puede ser utilizado, por ejemplo, contra el sistema político.

Palabras llave: Institucionalismo Histórico; Incrementalismo; Fiscal; Accountability; Discreción.

Introdução³

A Constituição de 1988 é um marco da passagem do período autoritário inaugurado pelo golpe militar de 1964 para a democracia da “Nova República”. A Carta Constitucional, a terceira mais longa em número de palavras em perspectiva comparada (MARIANI e ALMEIDA, 2016), não se restringiu a tradicional previsão dos “princípios fundamentais” que é a característica das Constituições de outras democracias (ARANTES e COUTO, 2006).

Os constituintes brasileiros de 1987-88 incluíram, além desses tradicionais princípios, diversas políticas públicas e direitos sociais e coletivos em seus artigos, constitucionalizando temas que geralmente são deixados para a discricionariedade dos políticos. Uma das possíveis explicações do porquê dessa opção pode ser creditada às incertezas em relação ao futuro do país e da democracia que estava sendo construída. Transformar políticas públicas e direitos coletivos em matéria constitucional, diminuindo a discricionariedade dos governos e legisladores, funcionaria como uma “apólice de seguro” (DIXON e GINSBURG, 2017) para buscar minimizar eventuais revezes nas administrações futuras.

Transformar políticas públicas e direitos coletivos em normas constitucionais, buscando constrianger futuros governos, poderia não ser suficiente, ainda mais frente a uma sociedade hipossuficiente, incapaz de defender seus direitos por conta própria (ARANTES, 2002). A lei, por si só, não tem capacidade de moldar e tornar previsível o comportamento dos políticos quando não acompanhada de outros instrumentos institucionais. Uma medida complementar, mantendo a lógica de que governos futuros devem ter sua discricionariedade limitada, foi a previsão de um órgão estatal autônomo em relação aos políticos, protegido de alternâncias político-partidárias, que se responsabilizasse pelo acompanhamento da implementação desses direitos e políticas previstas na Constituição.

O novo Ministério Público definido pelos constituintes, com autonomia em relação às mudanças de governo e formalmente protegido das ingerências político-partidárias, foi desenhado para aumentar as chances e assegurar maior previsibilidade de que as políticas públicas e direitos coletivos previstos na nova Constituição fossem observados. Se as eleições e alternância de poder levam imprevisibilidade, o que é inerente à democracia (PRZEWORSKI, 1984), o Ministério Público seria uma das organizações que asseguraria algum grau de previsibilidade.

No lugar de se criar uma estrutura, os constituintes adaptaram um órgão já existente. Os Ministérios Públicos dos Estados e o Federal mantiveram o nome e a clássica função do

³ Uma versão preliminar desse manuscrito foi apresentada pelos autores no 12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) em 2020.

monopólio da ação penal pública. Para além disso, viram reforçada a atribuição de ser o principal ator autorizado a lançar mão da recém-criada ação civil pública e de deter o monopólio do inquérito civil, justamente os principais instrumentos para a defesa pela via judicial das políticas públicas e dos direitos coletivos previstos na Constituição de 1988 (VIEGAS et al. 2022). O papel de defensor dos interesses do governo federal, que exige lações de subordinação com o Poder Executivo, antes atribuição do Ministério Público Federal, ficou sob responsabilidade da Advocacia-Geral da União, formada inicialmente por procuradores federais que escolhessem fazer parte dessa nova e adaptada estrutura.

O Ministério Público desligado da subordinação do governo e defensor dos direitos e das políticas públicas previstos na Constituição de 1988 é uma das maiores, senão a maior, inovações organizacionais da nova institucionalidade criada na Constituição de 1988. O órgão que era ligado ao Poder Executivo, como é comum às agências responsáveis pela ação penal pública nas democracias (KERCHE, 2018), tornou-se independente de todos os Poderes de Estado, diminuindo as chances de interferência político-partidária.

A Constituição que pontuou a passagem da ditadura para a democracia no Brasil é, portanto, um marco para o Ministério Público e um ponto de partida para se entender como os promotores e procuradores tornaram-se atores políticos tão relevantes, extrapolando seu papel jurídico *strictu sensu*. A constituinte foi para o Ministério Público uma “conjuntura crítica” (*critical juncture*) (PIERSON, 2000), em que eventos e decisões tomadas no passado, geralmente concentrados em um período relativamente curto, têm um impacto nos resultados posteriores (CAPOCCIA, 2016).

Essa interpretação, contudo, não é unânime. Arantes (2002) entende que a nova Constituição foi mais um avanço do Ministério Público numa estratégia de “dois passos para a frente e nenhum para trás” que se inicia ainda no período autoritário. Isso porque a ação civil pública transformou-se em lei ainda no ano 1985. O autor não considera fundamental em seu seminal trabalho, contudo, que o que podia ser judicializado pela ação civil pública durante a ditadura militar é consideravelmente ampliado pela Constituição democrática de 1988. Além disso, quando se observa o quadro de maneira mais ampla, a ação civil pública, assim como o inquérito civil, ganha maior relevância e singularidade porque passa a ser utilizada por promotores independentes dos governos.

Um promotor processar uma fábrica poluente seguindo as orientações do governo de plantão é condizente com o papel de *enforcement* da lei atribuída ao Poder Executivo, o modelo mais comum em perspectiva comparada. A novidade da Constituição de 1988 é que a decisão de processar, ou não, é tomada por um ator que não responde, formalmente, aos políticos e, no

limite, à própria sociedade. Essa independência em relação aos políticos, em que promotores com ampla autonomia e instrumentos de ação podem atuar com enorme liberdade, é a inovação que impacta na atuação do Ministério Público e na política brasileira. Mudanças não-incrementais em uma situação de conjuntura crítica não significa que não se guarde um elemento histórico na nova configuração ou que seja uma total ruptura com o passado (NORTH, 1990; CAPOCCIA, 2016).

A Constituição de 1988, portanto, é um marco significativo para o órgão, a ponto de se justificar a adjetivação de “novo” ao Ministério Público que se formou. Foi a combinação de autonomia, instrumentos de poder e constitucionalização de direitos que transformou os promotores em atores políticos relevantes desde a promulgação da Constituição em 1988. Instrumentos de ação, como a ação civil pública, inquérito civil, ação penal pública, entre outros, sem autonomia frente aos interesses mais conjunturais dos políticos e partidos manteria o Ministério Público como um órgão do Poder Executivo exercendo suas atividades sob a orientação dos políticos. Instrumentos legais sem autonomia relegaria os promotores a um papel burocrático e mais secundarizado do ponto de vista político.

Durante os anos 1990, o Ministério Público, especialmente os estaduais de alguns Estados, foram fundamentais para a construção do padrão de “inclusão pela via dos direitos” exercido pelo sistema de justiça como um todo (MARONA e BARBOSA, 2018). Promotores espalhados pelo país judicializavam, especialmente pela via da ação civil pública, o que entendiam ser desrespeito aos direitos e políticas públicas previstos na Constituição, confrontando governantes e buscando limitar a discricionariedade daqueles que receberam mandatos por meio de eleições. O Ministério Público, embora com diferenças no grau de ativismo entre estados e, inclusive, entre promotores da mesma estrutura, exercia suas atribuições de buscar assegurar a observância de direitos e políticas públicas como planejado pelos constituintes.

A partir dos anos 2000, contudo, esse padrão de atuação começa a mudar. No lugar de um Ministério Público defensor de direitos e de políticas públicas ganha força o “padrão accountability” (MARONA e BARBOSA, 2018). O Ministério Público e o Poder Judiciário passam a se ocupar do combate à corrupção de forma crescente, atraindo expressivo interesse da imprensa e grande visibilidade na opinião pública. O Ministério Público, em especial o Federal, passa a ser reconhecido, após 2003, mais pelo seu papel de combate à corrupção do que pela sua atuação como defensor de direitos coletivos e de políticas públicas. Perde espaço o processo contra o fechamento de uma escola decidida por um prefeito, entram os grandes escândalos de corrupção como o Mensalão e a Lava Jato.

Este artigo tem um duplo objetivo: a) o primeiro, predominantemente empírico, é demonstrar que os constituintes não tinham a corrupção como uma preocupação relevante, mas que, a despeito disso, a atuação do Ministério Público, em especial o Federal, passa a priorizar o combate à corrupção nos anos 2000, abrindo parcialmente mão de suas outras atribuições igualmente relevantes; b) o segundo, analítico, é discutir as mudanças institucionais incrementais surgidas após 2003 e explicar a mudança do Ministério Público Federal, em um combatente da corrupção. Essas são nossas duas principais contribuições para a literatura sobre o assunto.

Na primeira seção, realizamos a análise de conteúdo das atas das comissões instaladas para discussão sobre o Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte, o que previamente havia sido organizado e analisado por Kerche (2009). Nesse material, buscamos identificar como a instituição apareceu nos debates dos constituintes em cada uma das etapas da Assembleia Nacional Constituinte e as transformações das propostas que se seguiram até o desenho final previsto na Constituição de 1988. Na segunda seção, comparamos os resultados dos *surveys* desenvolvidos por Sadek (1996) e Lemgruber et al. (2016), que mapearam o perfil dos membros do Ministério Público, incluindo a autopercepção deles em relação às atividades que desenvolvem. Como entre esses dois estudos há um considerável lapso temporal, 20 anos, ambos representam, aqui, um indicador das prioridades dos membros do Ministério Público e sobre como isso se alterou ao longo do tempo.

Ainda na segunda seção, analisamos os resultados da atuação prática dos integrantes do Ministério Público Federal. Partimos da análise realizada por Sampaio e Viegas (2019) a respeito da atuação extrajudicial do Ministério Público entre 2015 e 2017. Todavia, ampliamos o período, entre 2012 e 2018, e, também, analisamos dados sobre a atuação judicial do Ministério Público Federal no período de 2016 a 2018. Tanto em relação à atuação extrajudicial como judicial, o banco de dados foi organizado com base nas informações fornecidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) nos relatórios anuais das atividades do Ministério Público. Por fim, o artigo trará uma breve conclusão.

1. A Assembleia Constituinte de 1987-88 e o novo Ministério Público

Foram 583 dias de trabalho na Assembleia Constituinte para se chegar a nova Constituição, “o mais longo processo constituinte que se tem notícia” (ROCHA, 2013, p. 69). A Assembleia era composta por 559 parlamentares constituintes, entre senadores e deputados, distribuídos por 13 partidos políticos e sem ter um projeto inicial para balizar os debates. A Comissão de Sistematização era a encarregada de agrupar e redigir a proposta levada ao

Plenário, a partir dos trabalhos de 24 Subcomissões que se agrupavam em torno de 8 Comissões Temáticas (GURAM, 1988).

Do ponto de vista do posicionamento político dos constituintes, havia uma preponderância de parlamentares “progressistas”. Isso se refletia no controle da maior parte das relatorias das Subcomissões e Comissões, posições consideradas chave no processo (PRAÇA e NORONHA, 2012). O descontentamento dos parlamentares mais “conservadores” na Assembleia Constituinte frente a essa predominância dos constituintes progressistas, que controlavam inclusive a Comissão de Sistematização, gerou uma mudança significativa nas regras do jogo em janeiro de 1988.

O grupo conservador que agrupava parlamentares mais à direita no espectro político, conhecido como “Centrão”, conseguiu diminuir o peso da Comissão de Sistematização, mudando as regras do processo constituinte. Essa mudança permitiu que fosse apresentado pelo “Centrão” um projeto alternativo ao da Comissão de Sistematização para a votação no Plenário, o que também aumentou a possibilidade de se apresentar emendas. Com o novo Regimento Interno criado a partir do Centrão, “foi possível levar todos os dispositivos elaborados nas comissões, sob maior influência dos progressistas, para nova votação em plenário” (PRAÇA e NORONHA, 2012, p. 132). Tudo isso diminuiu o peso do relator da Comissão de Sistematização (COELHO, 1999), embora haja um certo consenso de que a Constituição poderia ser ainda mais progressista caso não houvesse a reação dos conservadores. Mas, não resultou em efeitos substantivos, porque:

“[E]m apenas 32% dos casos a palavra final foi do plenário, seja inovando, seja dando redação definitiva a dispositivos criados em fases anteriores. Há ainda 4% de dispositivos “recuperados das comissões”. São casos em que a Comissão de Sistematização excluiu ou modificou dispositivos oriundos das comissões, porém suas redações originais foram restabelecidas em plenário” (PRAÇA e NORONHA, 2012, p.135).

O novo Ministério Público confirma esses achados, embora uma das mudanças advindas com o “Centrão”, a forma de indicação do procurador-geral da República, teve importância decisiva sobre o combate à corrupção reforçada nos anos 2000. O projeto defendido especialmente pelos promotores pode ser considerado vitorioso. Das solicitações sugeridas pelo lobby da organização, o Ministério Público conseguiu a autonomia, a discricionariedade em relação às matérias cíveis e diversos instrumentos de poder (ação civil pública, inquérito civil, ação penal pública etc.). Embora com variações de redação, todos esses pontos já estavam previstos desde 1987 ainda na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público.

A não-subordinação do Ministério Público ao Poder Executivo, modelo que rompeu com o que vigorou durante toda a República, foi inicialmente prevista pelos constituintes como um Capítulo da Constituição e após, em um segundo momento, como Seção de um Capítulo. Na essência, contudo, o que foi decidido desde o início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte é que o Ministério Público não seria subordinado ao governo.

Fenômeno semelhante se deu em relação ao inquérito civil e à ação civil pública. Mesmo com variações na redação, em todos os projetos que tramitaram ao longo da Assembleia Nacional Constituinte havia a previsão de que os instrumentos serviriam principalmente para zelar pelo patrimônio público e social, meio ambiente e interesses difusos e coletivos, como pode ser visto na Quadro 1. As derrotas encontradas pelo lobby do Ministério Público foram a menor discricionariedade em relação à ação penal, a não-autorização para a condução do inquérito criminal independentemente da Polícia e a indicação do procurador-geral não prever a lista tríplice votada pelos próprios procuradores federais, esta sim uma mudança de posição surgida após a mudança do Regimento Interno promovida pelo Centrão.

Cabe ressaltar que os integrantes do Ministério Público não foram autorizados a conduzir o inquérito penal pela Assembleia Nacional Constituinte. Os promotores, uma vez recebido o inquérito policial, são obrigados a levar os acusados ao Judiciário. Este princípio da legalidade é diferente do adotado em outros modelos de promotorias. Em diferentes democracias o promotor pode escolher quais casos devem ser julgados pelo juiz, funcionando como *gatekeepers* do sistema. Esse modelo regido pelo princípio da oportunidade assegura maior discricionariedade aos encarregados da ação penal. Como veremos adiante, todos esses aspectos foram revertidos a partir de 2003.

Quadro 1. Ação Civil Pública e Inquérito Civil nos Projetos da Assembleia Nacional Constituinte e na Constituição Federal

<p>Comissão da Organização dos Poderes e Comissão de Sistematização jun. 1987</p>	<p>“Promover ação civil pública, nos termos da lei, para a proteção do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos, notadamente os relacionados com o meio ambiente e os direitos do consumidor, dos direitos indisponíveis e das situações jurídicas de interesse geral ou para coibir abuso da autoridade ou do poder econômico.”</p> <p>“Para o desempenho de suas funções, pode o Ministério Público promover ou requisitar à autoridade competente a instauração de inquéritos necessários às ações públicas que lhe incumbem, podendo avocá-los para suprir omissões, ou quando destinadas à apuração de abuso de autoridade, além de outros casos que a lei especificar.”</p>
<p>Comissão de Sistematização jul. 1987</p>	<p>“Promover ação civil para a proteção do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos, notadamente os relacionados com o meio ambiente inclusive o do trabalho e os direitos do consumidor, dos direitos indisponíveis e das situações jurídicas de interesse geral ou para coibir abuso da autoridade ou do poder econômico.”</p> <p>“Para o desempenho de suas funções, pode o Ministério Público promover ou requisitar à autoridade competente a instauração de inquéritos necessários às ações públicas que lhe incumbem, podendo avocá-los para suprir omissões, ou quando destinadas à apuração de abuso de autoridade, além de outros casos que a lei especificar.</p>
<p>Comissão de Sistematização ago. 1987</p>	<p>“Promover ação civil para a proteção do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos, notadamente os relacionados com o meio ambiente inclusive o do trabalho e os direitos do consumidor, dos direitos indisponíveis e das situações jurídicas de interesse geral ou para coibir abuso da autoridade ou do poder econômico.”</p> <p>“Requisitar a instauração de inquérito policial, determinar diligências investigatórias, podendo supervisionar a investigação criminal e promover inquérito civil.”</p>
<p>Comissão de Sistematização set. 1987</p>	<p>“Zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços sociais de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e promovendo as medidas necessárias à sua correção e punição dos responsáveis.”</p> <p>“Promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos, notadamente os relacionados com o meio ambiente, inclusive o do trabalho, e os direitos do consumidor, dos direitos indisponíveis e das situações jurídicas de interesse geral ou para coibir abuso da autoridade ou do poder econômico.”</p>

Comissão de Sistematização nov. 1987	<p>“Zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços sociais de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e promovendo as medidas necessárias à sua correção e punição dos responsáveis.”</p> <p>“Promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos, notadamente os relacionados com o meio ambiente, o ambiente do trabalho, e os direitos do consumidor, dos direitos indisponíveis e das situações jurídicas de interesse geral ou para coibir abuso da autoridade ou do poder econômico.”</p>
Projeto do Centrão	<p>“Adotar as medidas judiciais necessárias ao efetivo respeito aos direitos assegurados nesta Constituição.”</p> <p>“Promover o inquérito civil e a ação civil para a proteção do patrimônio público na forma da lei.”</p>
Projeto de Constituição jul./set. 1988 e Constituição	<p>“Zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.”</p> <p>“Promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.”</p>

Elaborado pelos autores. Fonte: Kerche (2009).

Em relação à ação penal e a discricionariedade dos promotores para matérias criminais, fica claro, já a partir do Projeto da Comissão de Sistematização, que a condução do Inquérito Penal é uma atribuição da Polícia, e não de promotores e procuradores. Segundo o que foi decidido, os promotores somente podem solicitar informações ao responsável pelo inquérito e são obrigados a consultar um juiz mesmo quando convencido da inocência do acusado. Diferentemente da ação civil pública, o Ministério Público seria menos discricionário quando o assunto fosse matéria criminal, como pode ser observado na Quadro 2.

Quadro 2. Aspectos Relativos à Relação entre o Ministério Público e a Polícia nos Projetos da Assembleia Nacional Constituinte e na Constituição Federal

<p>Comissão da Organização dos Poderes, Comissão de Sistematização jun./jul. 1987</p>	<p>“Requisitar atos investigatórios e exercer a supervisão da investigação criminal.” “Requisitar atos investigatórios criminais, podendo acompanhá-los e efetuar correição na Polícia Judiciária, sem prejuízo da permanente correição judicial.” “A instauração de procedimento investigatório criminal será comunicada ao Ministério Público, na forma da lei.” “Para o desempenho de suas funções, pode o Ministério Público promover ou requisitar à autoridade competente a instauração de inquéritos necessários às ações públicas que lhe incumbem, podendo avocá-los para suprir omissões, ou quando destinadas à apuração de abuso de autoridade, além de outros casos que a lei especificar.”</p>
<p>Comissão de Sistematização ago. 1987</p>	<p>“Requisitar a instauração de inquérito policial, determinar diligências investigatórias, podendo supervisionar a investigação criminal e promover inquérito civil.” “A instauração de procedimento investigatório criminal será comunicada ao Ministério Público, na forma da lei.” “As promoções e os despachos dos membros do Ministério Público serão sempre fundamentados.”</p>
<p>Comissão de Sistematização set./nov. 1987</p>	<p>“Ao Ministério Público compete exercer controle externo sobre a atividade policial.” “Serão sempre fundamentadas as promoções e as cotas dos membros do Ministério Público, inclusive para requisitar diligências investigatórias e instauração de inquérito policial.”</p>
<p>Projeto do Centrão</p>	<p>“Exercer controle externo sobre a atividade policial, na forma da lei complementar, mencionado no artigo anterior” (“Lei Complementar organizará o Ministério Público da União e disporá sobre o seu funcionamento e competência e a disciplina, vantagens, direitos e deveres de seus integrantes, inclusive a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos.”) “Serão sempre fundamentadas quaisquer manifestações dos órgãos do Ministério Público, inclusive para requisitar diligências investigatórias ou inquérito policial.”</p>
<p>Projeto de Constituição jul. 1988*</p>	<p>“Exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar.” “Requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais.”</p>
<p>Projeto de Constituição set. 1988 e Constituição</p>	<p>“Exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.” (“Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a</p>

	<p>organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público [...]”</p> <p>“Requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais.”</p>
--	--

Elaborado pelos autores. Fonte: Kerche (2009).

A terceira derrota foi em relação a indicação do procurador-geral da República. Até a mudança do Regimento Interno forçada pelo “Centrão”, a previsão era de assegurar que os próprios membros do Ministério Público da União formassem uma lista tríplice para a escolha do presidente e aprovação do Senado, semelhante ao que foi aprovado para os procuradores-gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados. Pelo modelo final adotado na Constituição, como pode ser visto no Quadro 3, o chefe do Executivo tem liberdade para apontar um integrante do Ministério Público para aprovação do Senado, diminuindo a autonomia do procurador-geral frente ao presidente e aos políticos.

Quadro 3. Indicação e Destituição dos Procuradores-Gerais nos Projetos da Assembleia Nacional Constituinte e na Constituição Federal

Comissão de Organização dos Poderes e Comissão de Sistematização jun./jul. 1987	<p>“Cada MP elegerá o seu Procurador-Geral, na forma da lei, dentre os integrantes da carreira, para mandato de três anos, permitindo-se uma recondução.”</p> <p>Não é prevista a destituição.</p>
Comissão de Sistematização ago. 1987	<p>“Cada Ministério Público elegerá lista tríplice, na forma da lei, para escolha de seu Procurador-Geral, dentre integrantes da carreira, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.”</p> <p>“A exoneração de ofício de qualquer Procurador-Geral, antes do término de seu mandato, dependerá de anuência prévia de dois terços do Senado da República; no caso de Procurador-Geral de Estado, a anuência dependerá de dois terços da respectiva Assembleia Legislativa.”</p>

<p>Comissão de Sistematização set./nov. * 1987</p>	<p>“O Ministério Público Federal formará lista tríplice para escolha do Procurador-Geral da República e os demais Ministérios Públicos elegerão seu Procurador-Geral, em qualquer caso, dentre integrantes da carreira, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.”</p> <p>“Os Procuradores-Gerais poderão ser destituídos por deliberação de dois terços do Senado da República ou das Assembleias Legislativas, conforme o caso, por abuso de poder ou grave omissão dos deveres do cargo, mediante representação da maioria dos integrantes daquelas Casas, do Presidente da República ou dos Governadores ou do órgão colegiado competente do respectivo Ministério Público.”</p>
<p>Projeto do Centrão</p>	<p>“O Ministério Público da União tem por Chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos com notável saber jurídico e reputação ilibada, e integrante do Ministério Público Federal, após aprovação de seu nome pela maioria absoluta do Senado Federal, servindo por tempo correspondente ao mandato presidencial.”</p> <p>“A exoneração do Procurador-Geral da República antes do tempo mencionado neste artigo deverá ser precedida de autorização da maioria do Senado Federal.”</p> <p>“O Ministério Público dos Estados terá seu Procurador-Geral nomeado pelo Governador do Estado, dentre integrantes da carreira, na forma da lei estadual.”</p>
<p>Projeto de Constituição jul./set. 1988 e Constituição</p>	<p>“O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.”</p> <p>“A destituição do Procurador-Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal.”</p>

	<p>“Os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista tríplice dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.”</p> <p>“Os Procuradores-Gerais dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios poderão ser destituídos por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo, na forma da lei respectiva.”</p>
--	---

Elaborado pelos autores. Fonte: Senado Federal (1987/88).

*No projeto de novembro, modificou-se a redação: no lugar de “Assembleias Legislativas”, “Governadores” e “Senado da República” encontra-se “Assembleia Legislativa”, “Governador” e “Senado Federal”.

Como esperado, todos os lobbys de órgãos públicos durante a constituinte demandaram mais autonomia e maior discricionariedade. O surpreendente seria o contrário. A pergunta relevante é por qual razão alguns conseguiram e outros não. Em relação ao Ministério Público, a resposta é porque os constituintes queriam, frente às incertezas, um defensor de direitos e políticas públicas distantes dos interesses político partidários conjunturais. A preocupação principal, naquele momento, não era o combate à corrupção.

O debate sobre corrupção, na verdade, foi marginal na Constituinte e a presença do tema beira a irrelevância. Considerando a frequência das palavras nas atas examinadas, na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, onde boa parte das inovações organizacionais foram decididas, a palavra “corrupção” foi dita em apenas 8 oportunidades. Mesmo nessas vezes, a palavra foi associada com a corrupção no próprio Poder Judiciário ou em Cartórios e não em relação a outros Poderes e atores públicos.

A mesma situação se deu com a busca por “improbidade” e “roubalheira”, ambas sem um registro na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. A palavra “desvio” foi dita por 7 vezes pelos constituintes e seus convidados, mas sem uma relação à corrupção. A palavra “direito”, por sua vez, foi utilizada 787 vezes, mas para se referir também à área de conhecimento, o “Direito”. A palavra “direitos”, associada às liberdades civis, foi dita 189 vezes. Outra forma de identificarmos isso é por meio da análise qualitativa/quantitativa construindo uma nuvem de palavras, em que é possível identificarmos a força do debate em relação a diversos temas, mas a inexistência da questão da “corrupção”.

prioridade e a distância em relação a outros temas aumentou (LEMGRUBER et al., 2016). Assuntos relativos aos direitos sociais e coletivos perderam espaço, como podemos perceber no quadro 4.

A despeito da vontade do constituinte, o Ministério Público, em particular o Federal, conseguiu transformar as prioridades de seus integrantes identificadas nos *surveys* de 1996 e 2016 em uma política institucional mais ou menos organizada. No lugar de um órgão de defesa de direitos sociais e coletivos, assistimos à mudança paulatina do Ministério Público Federal em uma agência de *accountability*. Há uma diferença, contudo, de mais de duas décadas entre o desejo inicial dos integrantes do Ministério Público em transformar o combate à corrupção em prioridade e tornar isso efetivo, ao menos para o Ministério Público Federal. As razões disso serão discutidas na próxima parte deste artigo.

Cabe agora demonstrar que associar o Ministério Público Federal com o combate à corrupção nos anos 2000 não é apenas uma impressão derivada da evidência que o assunto ganhou. Na verdade, há indicadores de que houve, ao menos até o início do governo Bolsonaro (2019), uma substituição de prioridades, colocando o combate à corrupção no principal foco dos procuradores federais.

Quadro 4. Prioridades declaradas dos integrantes do Ministério Público

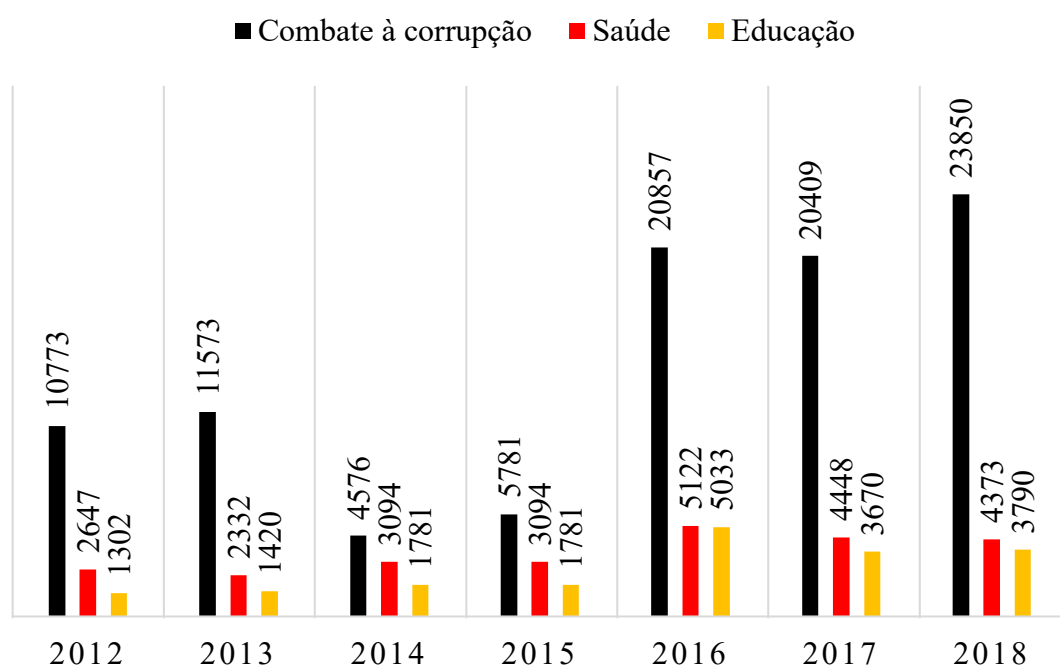
Prioridade	1996	2016
Combate à corrupção/improbidade	60%	62%
Crime/Investigação criminal	61%	49%
Controle externo da Polícia	44%	12%
Patrimônio histórico	30%	6%
Meio ambiente	43%	45%
Criança e Adolescente	42%	47%

Elaborado pelos autores. Fonte: Sadek (1996) e Lemgruber et al. (2016)

Em relação à atuação extrajudicial, foram instaurados mais de 500 mil inquéritos civis e procedimentos administrativos pelo Ministério Público Federal entre 2012 e 2018. Os dados apontam para uma atuação concentrada no combate à corrupção, sendo as outras duas temáticas

mais frequentes saúde e educação. Isso ratifica a tendência de priorizar o combate à corrupção, como identificada por Sampaio e Viegas (2019). O Gráfico 1 sintetiza essas informações.

Gráfico 1. Temas dos inquéritos civis e procedimentos preparatórios instaurados (2012 – 2018)



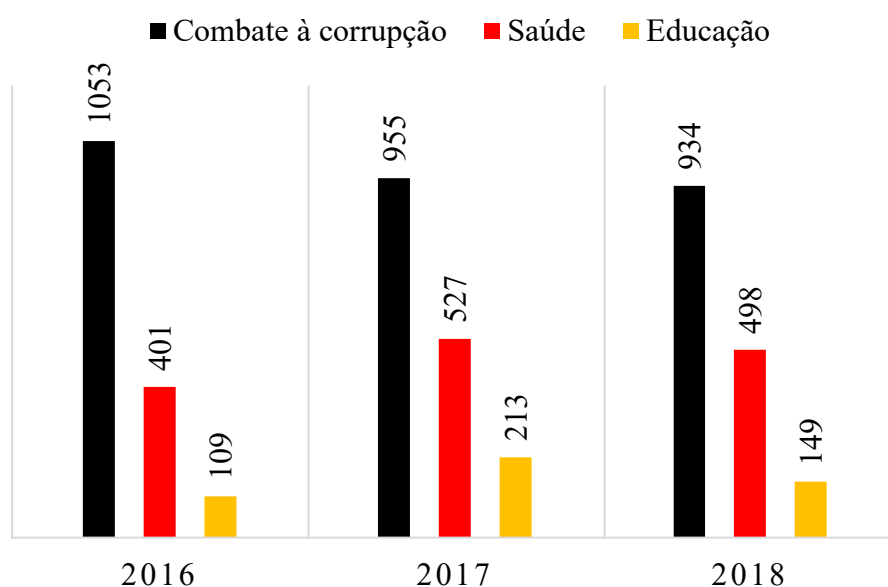
Elaborado pelos autores. Fonte: CNMP.

Chamamos atenção para o fato de que, no mesmo período do processo de impeachment de Dilma Rousseff (2016) e no período da Operação Lava Jato, as investigações no âmbito do Ministério Público Federal em matéria de combate à corrupção tiveram crescimento significativo. No ano de 2016, por exemplo, as investigações sobre esse assunto praticamente quadruplicaram em comparação com o ano anterior, 2015. Dito de outro modo, a instituição se voltou para o controle da administração pública federal nesse mesmo período. Em compensação, as áreas de saúde e educação, em que pese tenham recebido incremento em relação aos anos anteriores e figurado como a segunda e a terceira áreas de maior atuação, representaram apenas um quarto da atuação extrajudicial do Ministério Público Federal quando comparadas com a temática de combate à corrupção (Gráfico 1).

A situação se repete quando analisamos os dados dos procedimentos administrativos instaurados pelo Ministério Público Federal. Nesse caso, somente foi possível levantar os

números desses procedimentos no período entre 2016 a 2018⁴. Todavia, ainda assim, identificamos uma situação semelhante à dos inquéritos civis, no mesmo sentido de Sampaio e Viegas (2019), em que a área de combate à corrupção representa mais do que o dobro dos procedimentos instaurados sobre saúde e educação agregados, justamente as outras duas áreas com maior atuação. O Gráfico 2 sintetiza essas informações sobre os procedimentos administrativos.

**Gráfico 2 – Temas dos procedimentos administrativos instaurados
(2016 – 2018)**



Elaborado pelos autores. Fonte: CNMP.

No caso da atuação judicial do Ministério Público Federal, o quadro delineado em relação à atuação extrajudicial, e aqui ratificado, não se alterou, pelo contrário. A maior parte das ações civis públicas ajuizadas pela instituição no período entre 2016 e 2018⁵ concentrou-se no tema de combate à corrupção. Nesse aspecto, constatamos que a judicialização de temas de

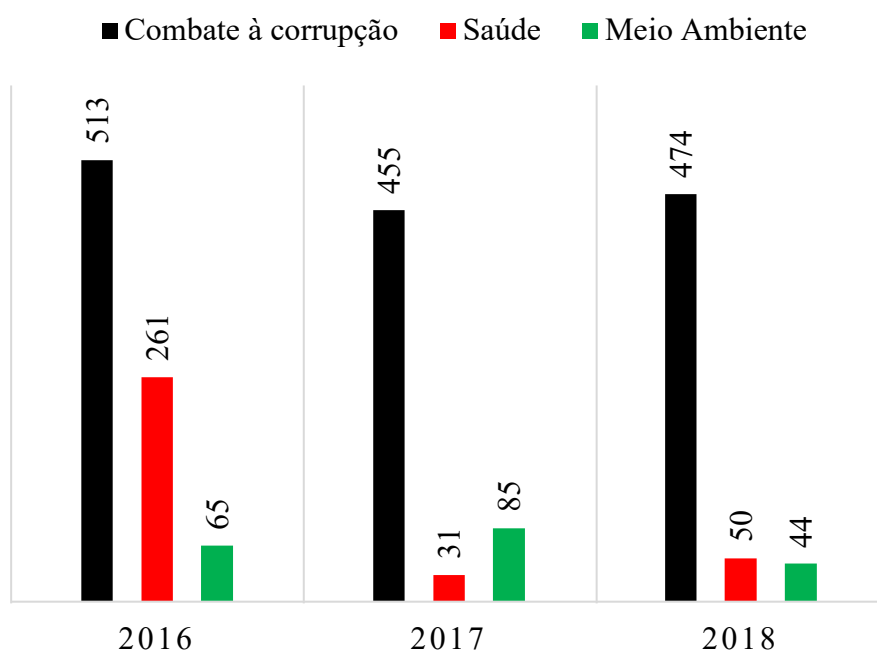
⁴ O CNMP não fornece dados sobre a atuação em procedimentos administrativos de anos anteriores que permitam a comparação entre os anos. Essa, por sinal, foi uma das dificuldades encontradas na realização dessa pesquisa. Os relatórios do CNMP sofrem diversas mudanças, ano após ano, e não trazem as mesmas informações de um ano para o outro. Observamos, por exemplo, que os relatórios alteram a sistemática de apresentação dos dados, em um ano trazendo o agregado da atuação, em outro os temas estão esparsos, dificultando a análise por pesquisadores experientes.

⁵ O problema encontrado aqui e que impossibilitou a análise de anos anteriores é o mesmo em relação aos procedimentos administrativos, ou seja, a falta de informação pelo CNMP.

políticas públicas que foram mais frequentes, como saúde e educação, recebeu foco ainda menor do que na atuação extrajudicial.

Nos três anos, a atuação judicial agregada do Ministério Público Federal nas áreas de saúde e educação (soma dessas duas áreas) representou quase um terço do esforço de combate à corrupção materializado nas ações ajuizadas. O Gráfico 3 reúne informações sobre as ações civis públicas e os seus três principais temas.

**Gráfico 3 – Temas das ações civis públicas ajuizadas
(2016 – 2018)**



Elaborado pelos autores. Fonte: CNMP.

Podemos afirmar que, tanto em relação à atuação extrajudicial como judicial, o Ministério Público Federal priorizou a temática do combate à corrupção entre 2012 e 2018, em detrimento de outros assuntos para os quais está igualmente habilitado a agir pelos estatutos legais, especialmente a defesa de direitos coletivos. Em relação ao conteúdo das investigações e ações civis ajuizadas, a instituição atuou intensamente em áreas ligadas à corrupção, como improbidade administrativa, licitações, patrimônio público, atos administrativos etc. em sentido contrário ao de assuntos ligados à saúde pública, meio ambiente, educação, habitação e urbanismo. Muitos desses outros temas sequer aparecerem nos relatórios do CNMP, a exemplo do meio ambiente no ano de 2015, dada a baixa frequência da atuação do Ministério Público

Federal nesses assuntos, aparentemente secundários quando comparados com o combate à corrupção.

3. O Novo e o Novíssimo Ministério Público: o que aconteceu?

A partir de 2003, no início do primeiro governo Lula, várias mudanças ocorreram e contribuíram para um Ministério Público, em particular o Federal, que se distanciou daquele pensado pelo constituinte. Há dois tipos de mudança que ocorreram no período que se estende pelo menos até o final do governo Dilma Rousseff (2011-2016): mudanças que podemos chamar de institucionais e externas ao Ministério Público e mudanças organizacionais e internas à organização. Essa distinção baseia-se na ideia de que uma coisa são as mudanças nas regras do jogo, outra coisa são os efeitos dessas mudanças nos jogadores (NORTH, 1990).

As mudanças institucionais foram aquelas decididas pelo governo, Congresso e Supremo Tribunal Federal, entendidas e interpretadas pelo próprio Ministério Público Federal, assegurando e ampliando os instrumentos e a autonomia necessários para atuar primordialmente no combate à corrupção, embora não tenha sido necessariamente o objetivo dessas mudanças (KERCHE e MARONA, 2018). Foi esse quadro institucional, por exemplo, que faltou ao sistema de justiça nas primeiras tentativas de organizar grandes operações contra à corrupção, como a Banestado e a Satiagraha, que, embora com os mesmos órgãos envolvidos e até alguns atores em comum, tiveram resultados diversos da Operação Lava Jato (MARONA e KERCHE, 2021). Em resumo, todas as derrotas do lobby do Ministério Público na constituinte foram revertidas a partir de 2003, assegurando ainda mais autonomia e maior discricionariedade especialmente aos procuradores federais. Senão, vejamos.

Como já indicamos, as derrotas do lobby do Ministério Público na Constituinte de 1987-88 foram menor discricionariedade em matérias criminais, a condução dos inquéritos criminais pela Polícia e a indicação do procurador-geral da República sem passar pela consulta dos integrantes do Ministério Público Federal. Todas foram revertidas a partir de 2003, como sintetizamos no Quadro 5.

A primeira mudança ocorreu na forma de indicação do procurador-geral da República em 2003. O presidente Lula, a despeito da previsão constitucional, passou a indicar o mais votado pelos procuradores federais da lista formada pela Associação Nacional dos Procuradores da República. Essa mudança aumentou a independência do órgão, já que o chefe do Ministério Público Federal, para ser reconduzido ao cargo ao término do seu mandato de 2 anos, precisava agradar aos seus colegas e não mais ao presidente (KERCHE e MARONA, 2022). Há fortes

indicadores de que a mudança na forma de indicação, que assegurou ainda mais autonomia ao Ministério Público Federal em relação aos políticos, permitiu uma atuação mais agressiva dos procuradores-gerais da República em relação ao governo no que tange o combate à corrupção (LONDERO, 2021).

A segunda mudança ocorreu em 2013 pela decisão do governo Dilma e do Congresso como uma resposta às “jornadas de junho”, manifestações de rua com uma agenda difusa de críticas aos serviços e políticas no Brasil (ALONSO, 2017). A Lei das Organizações Criminosas aumentou os instrumentos de poder e a discricionariedade dos procuradores ao permitir que esses negociassem delações premiadas com os acusados de crimes de forma bastante autônoma em relação ao Poder Judiciário, relativizando o princípio que obrigava que os integrantes do Ministério Público levassem todos os casos para a decisão do Poder Judiciário. Além disso, incentivou que o Ministério Público passasse a privilegiar a ação penal no lugar da ação civil pública para o combate à corrupção (ARANTES, 2018), instrumento que se mostrou mais efetivo judicialmente e, ao prever a prisão de políticos, simbolicamente mais expressivo no combate à corrupção.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o Ministério Público também poderia conduzir inquéritos penais, quebrando o monopólio da Polícia previsto pelos constituintes. Isso aumentou a discricionariedade dos promotores e procuradores, além de ter legalizado uma prática que muitos já faziam à revelia da lei (KERCHE, 2014). Essa autorização também aumenta a discricionariedade dos integrantes do Ministério Público. No lugar de aguardar o resultado das investigações da Polícia para, obrigatoriamente, apresentar o caso ao Poder Judiciário, diminuindo em tese a discricionariedade, os promotores podem atuar de maneira proativa e com maior independência da Polícia.

Por fim, mudanças promovidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público na expedição de resoluções reforçam a autonomia e o espaço de discricionariedade de procuradores e promotores, convergindo no mesmo sentido tanto das mudanças legislativas, em alguns casos antecipando estas, como da interpretação do Supremo Tribunal Federal (VIEGAS, 2022; VIEGAS LOUREIRO e ABRUCIO, 2023). Menciona-se, por exemplo, os casos das resoluções do Conselho Nacional que regulamentam a atuação extrajudicial do Ministério Público nas esferas civil (Resolução n. 179/2017) e criminal (Resolução n. 181/2017), antes desses temas serem tratados por lei no chamado “Pacote Anticrime”, uma das bandeiras “lavajatistas” e sobre os quais há pouco ou quase nenhum controle externo (atuação extrajudicial do Ministério Público).

Vale dizer que o Conselho Nacional do Ministério Público tem uma maioria na sua composição de membros do Ministério Público, o que, por si só, reforça autonomia em detrimento do controle (KERCHE, OLIVEIRA e COUTO, 2021). Além disso, a presidência desse Conselho no período aqui em análise coube ao procurador-geral da República indicada com base na lista tríplice da Associação Nacional dos Procuradores da República, que registra passagem na direção desta associação, ou seja, na defesa de interesses corporativos (VIEGAS, 2020, 2022).

Quadro 5. Constituição de 1988 e após 2003

	Constituição de 1988	Após 2003
Ação Civil	Alta Discricionariedade	Alta Discricionariedade
Ação Penal	Baixa Discricionariedade	Alta Discricionariedade
Inquérito Penal	Polícia	Ministério Público e Polícia
Indicação PGR	Presidente (grande eleitor)	Corporação (grande eleitor)

Elaborado pelos autores.

A moldura institucional que ganhou novos contornos a partir de 2003 soma-se a apropriação e interpretação dos próprios procuradores. Estes, como vimos na seção 2, entendem que seu papel prioritário deveria ser o combate à corrupção. Essa opinião em relação de qual deveria ser a principal missão de cada procurador seria secundária se a estrutura fosse hierárquica e com pouco espaço para a discricionariedade de seus integrantes. Em uma estrutura organizacional hierárquica e pouco discricionária, a posição individual de cada um dos integrantes, em tese, tem um peso menor. Se cabe a um subordinado apenas aplicar uma decisão superior e esta é bastante específica, interessa menos saber se o funcionário concorda, se faria o mesmo se lhe coubesse decidir ou se ele é conservador ou progressista, ou qualquer outra coisa do gênero. Em um desenho como o do Ministério Público no Brasil, contudo, em que há autonomia frente a ingerências externas e a própria hierarquia é combinada com um amplo espaço de discricionariedade, a opinião individual pode se refletir mais intensamente na atuação do integrante do órgão. Ou seja, a *agency* no Ministério Público é mais importantes do que seria, por exemplo, entre militares e sua estrutura altamente hierárquica.

Além de tudo isso, há sempre um *gap* entre quem cria as regras e quem deve aplicá-las. No caso do Ministério Público Federal, esse *gap* foi explorado em torno de projetos corporativos de poder, ou seja, por procuradores organizados em prol de objetivos comuns com

relação à ampliação do espaço de discricionariedade (aprovação de leis, especialmente favoráveis à atuação dos procuradores em transações cíveis e criminais), maior orçamento e capacidade institucional de controle para o Ministério Público Federal, projetos estes desenvolvidos na esteira da agenda anticorrupção que ganhou força a partir de 2003 (VIEGAS, 2022). Sem dúvida, há um espaço para que os atores reinterpretem essa institucionalidade em seu próprio interesse. Este seria um elemento fundamental para entender mudanças institucionais (MAHONEY e THELEN, 2010). Os procuradores federais, portanto, ganharam ainda mais autonomia e instrumentos de poder para, baseados muitas vezes em suas concepções individuais ou de grupos políticos a que pertencem, pudessem escolher e aplicar, quase sem constrangimentos⁶, aquilo que por diversas razões eles acreditam ser sua missão institucional, a despeito do que originalmente se pensou para o órgão.

Conclusão

A Carta de 1988 constitucionalizou uma série de políticas públicas e direitos coletivos. Nesse rol, encontram-se direitos como saúde, educação, consumidor, habitação e urbanismo, meio ambiente, infância e juventude, entre outros. Foi para a defesa desses pontos que os constituintes asseguraram um Ministério Público com altas doses de autonomia dos políticos de maneira geral e do governo em particular. O combate à corrupção, embora sempre tenha sido sempre apontado como uma prioridade para os integrantes do Ministério Público, não mereceu a mesma preocupação por parte dos constituintes. O Ministério Público no Brasil ganhou autonomia e discricionariedade para ser um defensor de direitos, não para ser primordialmente uma agência de combate à corrupção.

O que os relatórios mais atuais de atividades do Ministério Público Federal registram até 2018, 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 priorizou 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.

⁶ Nem mesmo o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criado em 2004, funciona efetivamente como um estímulo a uma atuação mais padronizada e previsível dos integrantes do Ministério Público. O CNMP é um órgão que reforçou a autonomia do Ministério Público e não, como se esperava, incrementou os instrumentos de controle sobre os promotores e procuradores (KERCHE, OLIVEIRA e COUTO, 2021).

Essa priorização do combate à corrupção é fruto de uma série de mudanças graduais, nem todas previstas para essa finalidade, tanto na institucionalidade do sistema de justiça como um todo, como na própria organização do Ministério Público, em especial o Federal. O nosso estudo reforça as afirmações teóricas de que a combinação de fatores exógenos e endógenos facilita mudanças institucionais. No entanto, existe um modelo institucional que pode permitir maior autonomia e discricionariedade, que, em determinado contexto, podem ser utilizadas, por exemplo, contra o sistema político, conforme se verificou na Lava Jato.

A partir de 2003 diversas medidas foram tomadas reforçando ainda mais a autonomia e discricionariedade do Ministério Público Federal, facilitando as oportunidades para a guinada do órgão de uma agência da defesa de direitos para uma de combate à corrupção. A escolha do procurador-geral por lista tríplice, a autorização dada pelo Supremo Tribunal Federal para que integrantes do Ministério Público possam conduzir investigações criminais, a possibilidade de fechar acordos de delação premiada, entre outras, são iniciativas exógenas que impactaram e reforçaram sobremaneira a possibilidade de que procuradores federais pudessem impor sua agenda independentemente dos atores eleitos.

Os estudos que captaram a opinião de integrantes do Ministério Público, segundo a qual a prioridade deve ser o combate à corrupção, sugerem indícios de como essa passagem tem sido possível do ponto de vista endógeno. Ou seja, valores e visão de mundo dos promotores e procuradores, sociabilizados de diferentes modos (dos bancos universitários aos grupos políticos internos do Ministério Público, passando pela origem de classe e racial), são pouco orientados e limitados por regras formais. Pelo contrário: as regras moldam pouco os comportamentos, deixando espaço para que as prioridades sejam definidas pelo próprio órgão, distante da accountability normativamente indicada nas democracias.

Referências

- ARANTES, Rogerio. Ministério Público e Política no Brasil. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.
- _____. Mensalão: um crime sem autor? In: MARONA, Marjorie Correa; RIO, Andrés Del. (Org.). Justiça no Brasil: às margens da Democracia. 1ª ed. Belo Horizonte: Arraes, 2018, p. 338-389.
- ARANTES, Rogerio; COUTO, Claudio Gonçalves. Construção Democrática e Modelos de Constituição. Dados, vol. 21, n. 61, 2006, pp. 41-62.
- CAPOCCIA, Gionanni. Critical Junctures. In: FIORETOS, Orfeo et al. The Oxford Handbook of Historical Institutionalism. Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 89-106.

- COELHO, Ricardo Corrêa. Partidos Políticos, Maiorias Parlamentares e Tomada de Decisão na Constituinte. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 1999.
- DIXON, Rosalind; GINSBURG, Tom. The Forms and Limits of Constitutions as Political Insurance. *ICON*, v. 15, n. 4, 2017, pp. 988-1.012.
- GURAN, Milton (org.). O Processo Constituinte 1987-1988. Brasília: Agil/UNB, 1988.
- KERCHE, Fabio. Virtude e Limites: autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Edusp, 2009.
- _____. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. *Revista USP*, (101), 2016, p. 113-120.
- _____. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. *Caderno CRH*, Vol. 31, n. 4, 2018, pp. 567-580.
- KERCHE, Fábio; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability?. *Revista de Administração Pública*, vol. 54, n. 5, 2020, pp. 1334-1360.
- KERCHE, Fabio; MARONA, Marjorie. O Ministério Público na Operação Lava Jato: Como eles chegaram até aqui?., pp. 69-100. In: KERCHE, Fábio; FERES JR, João (org.). *Operação Lava Jato e a democracia Brasileira*. SP: Contracorrente, 2018.
- KERCHE, Fabio ; MARONA, Marjorie. A Política no Banco dos Réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil. Belo Horizonte, Autêntica, 2022.
- LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. *Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: CESeC, 2016.
- LONDERO, Daiane. O desenvolvimento de capacidades institucionais do Ministério Público Federal no combate à corrupção (1988-2018). Tese de doutorado em Políticas Públicas. UFRGS, 2021.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MARIANI, Daniel; ALMEIDA, Rodolfo. As características das Constituições pelo mundo. Nexo. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/grafico/2016/09/26/As-caracter%C3%Adsticas-das-Constitui%C3%A7%C3%B5es-pelo-mundo> (acesso em 2 mar 2023).
- MARONA, Marjorie; BARBOSA, Leon Queiroz. Protagonismo judicial no Brasil: do que estamos falando?. In: MARONA, Marjorie; RIO, Andrés Del. (Org.). *Justiça no Brasil: às margens da Democracia*. 1ª ed. Belo Horizonte: Arraes, 2018, p. pp. 128-150.

- MARONA, Marjorie; KERCHE, Fabio. From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil. *Dados*, 64 (3), 2021.
- NORTH, Douglas. *Institutions, institutional change, and economic performance* / Douglass C. North. Cambridge University Press, 1990
- PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94 (2), 2000, p. 251-267.
- PRAÇA, Sergio; NORONHA, Lincoln. Políticas Públicas e a descentralização da Assembleia Nacional Constituinte Brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 27, n. 78, 2012, pp. 131-147.
- PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. *Novos Estudos*, 9 (2), 1984, p. 36-46.
- ROCHA, Antonio Sergio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. *Lua Nova*, n. 88, 2013, pp. 29-87.
- SADEK, Maria Tereza. *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. SP: IDESP/Ed. Sumaré, 1997.
- SAMPAIO, Mariana; VIEGAS, Rafael Rodrigues, Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. In: *Encontro da Anpocs*, 43, Caxambu. Anais: 43º Encontro da ANPOCS, 2019.
- VIEGAS, Rafael Rodrigues. Governabilidade e lógica de designações: os “procuradores políticos profissionais”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 33. 2020.
- _____. A face oculta do poder no Ministério Público Federal e o poder de agenda de suas lideranças. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 39. 2022.
- VIEGAS, Rafael Rodrigues; BERLATTO, Fábria; MONGELÓS, Silvia Avelina Arias; LIMA, Débora Dossiatti de. O espaço formal de ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: mudanças incrementais e ativação estratégica. *Revista Direito Público*, (19), 101, 2022.
- VIEGAS, Rafael Rodrigues; LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Abrucio. Do controle externo à simbiose com o sistema de justiça: a ação normativa do CNJ e do CNMP. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 2023 (no prelo).

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 declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- 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.