

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - FAFICH
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

LEONARDO ASSIS SILVA

**MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E COMBATE À CORRUPÇÃO:
um estudo de caso do Ministério Público de Minas Gerais**

Belo Horizonte
2021

LEONARDO ASSIS SILVA

**MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E COMBATE À CORRUPÇÃO:
um estudo de caso do Ministério Público de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Marjorie Marona

Belo Horizonte
2021

320	Silva, Leonardo Assis.
S586m	Ministério Público estadual e combate à corrupção [manuscrito] : um estudo de caso do Ministério Público de Minas Gerais / Leonardo Assis Silva. - 2021.
2021	126 f. Orientadora: Marjorie Corrêa Marona.
	Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia.
	1.Ciência política – Teses. 2. Minas Gerais – Ministério Público - Teses. 3.Corrupção - Teses. 4. Responsabilidade (Direito) - Teses. I .Marona, Marjorie Corrêa. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 09ª/2021 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO LEONARDO ASSIS SILVA

Realizou-se, no dia 26 de agosto de 2021, às 15:00 horas, por videoconferência, a defesa da dissertação, intitulada “*Ministério Público estadual e combate à corrupção: um estudo de caso do Ministério Público de Minas Gerais*”, apresentada por LEONARDO ASSIS SILVA, número de registro 2019664083, graduado no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Marjorie Correa Marona - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Fábio José Kerche Nunes (UNIRIO), Prof. Leonardo Avritzer (DCP/UFMG). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 26 de agosto de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Marjorie Correa Marona, Professora do Magistério Superior**, em 26/08/2021, às 17:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fábio José Kerche Nunes, Usuário Externo**, em 03/09/2021, às 17:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Avritzer, Professor do Magistério Superior**, em 08/09/2021, às 10:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0925186** e o código CRC **96BD9D77**.

Referência: Processo nº 23072.244819/2021-71

SEI nº 0925186

*Ao maior crítico do Ministério Público que eu
já conheci. Te amo, pai.*

RESUMO

O Ministério Público tem papel central no aparato anticorrupção brasileiro. Diante de uma irregularidade cometida por agente público, o MP tem à sua disposição um amplo espectro de opções de atuação que vai desde a emissão de recomendação até o processamento jurídico-criminal. O desempenho do MP neste campo impacta a disputa política e, em uma dimensão simbólica, avança sobre discussões conceituais e possíveis aproximações semânticas do termo “corrupção”, incluindo suas causas e consequências. A Operação Lava Jato rematou, nos últimos anos, justamente um processo de deslocamento no tratamento institucional (e compreensão) da corrupção no Brasil, promovendo uma reordenação do sistema político, amparado em um léxico simplista e de cariz populista. Lançando mão de métodos de investigação fixados no limiar da legalidade - e que flexibilizam o princípio da presunção de inocência - o tratamento criminal dos casos de corrupção envolveu a associação estratégica da prática a outros crimes, tais como lavagem de dinheiro e organização criminosa. Tudo isso só foi possível em razão do alto grau de discricionariedade dos agentes que operam as instituições do sistema de justiça criminal; elas mesmas marcadas por uma autonomia que não encontra contraponto em mecanismos de controle democrático.

O impacto da Operação Lava Jato na cena pública nacional fez emergir rapidamente um conjunto de estudos apontando causas e consequências em diversos âmbitos, de forma a melhor compreender o que é considerado o novo paradigma de controle da corrupção no Brasil. Focados na esfera federal, quase nenhuma atenção dedicam ao trabalho de controle que o Ministério Público realiza nos estados e municípios, no entanto. Este trabalho, ao contrário, investiga se e em que medida estão presentes nos estados os fatores que permitiram a ascensão do paradigma de combate à corrupção associado à Lava Jato na esfera federal. Analisando o caso de Minas Gerais, com foco no Ministério Público estadual, constatamos que as evidências são mistas, com alguns indicadores de similitude com a evolução institucional observada no nível federal, mas outros apontando a clara estagnação e inúmeras dificuldades de ruptura com a própria trajetória institucional. Afirmar que existe um novo padrão de controle da corrupção no país, portanto, pode ser precipitado: um diagnóstico que provavelmente se baseia tão somente nos casos de apelo midiático, promovidos no nível federal. Por outro lado, a variável tempo deve ser considerada no processo de difusão de práticas organizacionais, de modo que não é prudente afastar de toda a possibilidade de que sejam replicados nos estados o *modus operandi* da Lava Jato. Este trabalho apresenta vários

indícios da existência de um comportamento de retaguarda dos MPs estaduais em relação ao vanguardista MPF.

Palavras-chaves: Ministério Público, Corrupção, *Accountability*.

ABSTRACT

The public prosecutor's office (*Ministério Público*) plays a central role in Brazil's anti-corruption system. When faced with an irregularity committed by a public agent, the *Ministério Público* has at his disposal a wide spectrum of options for action, from the emission of recommendation to the opening of a criminal investigation. The institution's performance has direct impact on the political dispute. In a symbolic level, there are effects also on conceptual debates and semantic approximations of the term "corruption", including its causes and consequences. In recent years, Operation Car Wash became the symbol of a process that shifted the treatment of corruption in Brazil and promoted a simplistic lexicon, carrying it on in a populist fashion. The methods of investigation adopted stand on the threshold of legality and flexibilize the principle of the presumption of innocence. This new anti-corruption approach involves the criminal treatment of corruption cases, an association with other crimes such as money laundering and criminal organization, as well as a high degree of discretion of judicial institutions, which act under little or no democratic control.

The impact of Operation Car Wash on the national political system quickly brought about a series of studies pointing out causes and consequences in various areas, in order to better understand what is being considered the new paradigm of corruption fighting in Brazil. Focused on the federal level, though, there was little attention on the control work that the Public Prosecutor's Office carries out in the states and municipalities. In complementation to that approach, this work investigates whether and to what extent the factors that allowed the rise of the Operation Car Wash in the federal sphere are present in the states. Analyzing the case of Minas Gerais, focusing on the state prosecutor's office, we found that the evidence is mixed, with some factors pointing in the same direction taken by federal institutions and other factors showing stagnation and difficulties in breaking with the institutional path. Therefore, claiming that there is a new standard of accountability in the country may be a hasty statement based only on the cases of media appeal promoted at the federal level. On the other hand, it is important to consider the time variable in the process of diffusion of organizational practices. The spread of the new federal *modus operandi* throughout the states is not precluded. Several evidences suggest a rear-guard behavior of state *Ministério Público* in contrast to the avant-garde federal *Ministério Público*.

Keywords: Public Prosecution, Corruption, Accountability.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 01 - Tipologia das falhas da relação entre representados e representantes.....	33
Quadro 02 - Falhas na relação de representação e respectivas soluções.....	34
Quadro 03 - Iniciativas internacionais de combate à corrupção.....	45
Quadro 04 - Ações da ENCCLA entre 2012 e 2021 com participação de instituições mineiras.....	95
Quadro 05 - Participação do MP, CGE e PC em ações da ENCCLA.....	97
Quadro 06 - Lista de indicados à Procuradoria-Geral de Justiça em MG entre 2004 e 2020.....	101
Tabela 01 - Servidores cedidos lotados no GAECO, por órgão de origem.....	111

LISTA DE SIGLAS

Sigla	Descrição
ACP	Ação Civil Pública
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais
ANPR	Associação Nacional dos Procuradores da República
CCR	Câmara de Coordenação e Revisão
CAO	Centro de Apoio Operacional
CJF	Conselho da Justiça Federal
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CGU	Controladoria-Geral da União
DF	Distrito Federal
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAFI	Grupo de Ação Financeira Internacional
GAE	Grupo de Atuação Especial
GAECO	Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado
GEPPP	Grupo Especial de Procuradores e Promotores de Justiça de Defesa do Patrimônio Público
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MP	Ministério Público
MPU	Ministério Público da União
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
MPSP	Ministério Público de São Paulo
MPF	Ministério Público Federal
ONU	Organização das Nações Unidas
OEA	Organização dos Estados Americanos
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PT	Partido dos Trabalhadores

PP	Partido Progressista
PCMG	Polícia Civil de Minas Gerais
PF	Polícia Federal
PLD/FTP	Prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa
PIC	Procedimento Investigatório Criminal
PGR	Procuradoria-Geral da República
PGJ	Procuradoria-Geral de Justiça
PNLD	Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
STF	Superior Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
TRF	Tribunal Regional Federal
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
UDN	União Democrática Nacional
UIF	Unidade de Inteligência Financeira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1: MINISTÉRIO PÚBLICO E CIÊNCIA POLÍTICA	17
1.1 O Ministério Público na Ciência Política	17
1.2 Pressupostos teóricos, problema de pesquisa e metodologia de análise	22
CAPÍTULO 2: CORRUPÇÃO	26
2.1 Corrupção: o que é, de onde surge e como enfrentar?	26
2.2 Controle judicial do poder político	36
2.3 Ordenamento internacional	41
2.4 Ordenamento legal brasileiro	48
CAPÍTULO 3: MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO	51
3.1 Conceito e funções típicas de Ministério Público	51
3.2 Constituição de 1988 e atuação na esfera civil	51
3.3 Princípios e garantias	54
3.4 Discricionariedade ministerial	59
CAPÍTULO 4: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E O CAMINHO ATÉ A LAVA JATO	67
4.1. O MPF	67
4.2 O caminho até a Lava Jato	68
4.3 Operação Lava Jato	83
4.4 Eleições de 2018 e resistências à Lava Jato	88
CAPÍTULO 5: MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS E O CONTROLE DA CORRUPÇÃO NOS ESTADOS	91
REFERÊNCIAS	117

INTRODUÇÃO

Discussões sobre corrupção são intrinsecamente relacionadas às dimensões de legitimidade e justiça dos regimes democráticos. Ainda que o fenômeno seja publicamente mais problematizado em alguns países do que em outros, como é o caso dos latinoamericanos, todas as democracias do mundo contam com mecanismos sociais e institucionais que visam a alinhar o comportamento dos agentes políticos às normas e expectativas da sociedade. O significado do que venha a ser considerado corrupção, porém, varia consideravelmente de acordo com o contexto e a depender das abordagens teórico-analíticas adotadas, seja pela literatura das Ciências Sociais, seja pelas práticas governamentais hegemônicas. A disputa semântica é, portanto, constante, embora nem sempre evidente. Enquanto a discussão sobre o “verdadeiro” significado de democracia é assídua na academia, nos debates eleitorais e também nas mídias, em artigos de opinião e análogos, quando o assunto é corrupção predominam a imprecisão e as ideias preconceituadas, ora por puro déficit teórico, ora por intencional ambiguidade por parte daqueles que mobilizam estrategicamente acusações contra pessoas ou agremiações políticas adversárias.

O caráter multifacetado do fenômeno da corrupção e os múltiplos pressupostos inculcados em cada ação - ou conjunto de ações - para controlar ou sanar o problema demandam uma análise cuidadosa por parte da academia, portanto. É fundamental identificar, por exemplo, as concepções hegemônicas e a forma como elas lidam com outras interpretações que aparecem ao longo do tempo, as quais podem se somar ou suplantam o status quo. Nessa relação dialética da construção de sentidos, a própria natureza do fenômeno da corrupção vai se alterando; às vezes, em ritmo acelerado. Um bom indicador dos efeitos práticos dessa disputa em torno dos sentidos da corrupção é o processo legislativo. As propostas de alteração da legislação expressam, por vezes, o reconhecimento da desconexão entre texto legal e a compreensão generalizada acerca do fenômeno da corrupção, buscando alterar a lei, sob o pressuposto da necessidade de atualização do ordenamento jurídico.

Na história recente do Brasil, merecem destaque as alterações nas leis sobre lavagem de dinheiro, responsabilização administrativa de empresas corruptoras e organizações criminosas. As alterações legais podem ser o início ou a coroação de um processo de mudança de entendimento sobre diversos aspectos do fenômeno da corrupção: suas causas, escopo, consequências, ou técnicas para combatê-lo. Nem sempre, contudo, esse esforço de

atualização da ordem jurídica tem no Parlamento seu fórum central ou são de iniciativa dos próprios legisladores.

Organizações da sociedade civil, tais como a Transparência Internacional por exemplo, impulsionam debates e investem na difusão de certos argumentos sobre as causas, os sintomas e as consequências da corrupção, com maior ou menor capacidade de influência sobre parlamentares e a opinião pública em geral. Ao mesmo tempo, alterações legais voltadas à regulação de outros aspectos sociais podem resultar em um impacto indireto, positivo ou negativo, sobre o desempenho das agências anticorrupção. É relevante, nesse sentido, destacar o fato de que muitos dos mecanismos anticorrupção atuais sejam fruto de um esforço internacional direcionado ao combate do tráfico de drogas e, mais recentemente, do terrorismo.

Em resumo, desenhos institucionais podem afetar direta e indiretamente o controle da corrupção, não só em termos quantitativos, no sentido de promover o aumento no número de programas e ações estatais voltados para este fim, mas também qualitativamente, por meio de uma redefinição semântica acerca das relações entre controle político (*accountability*) e soberania (AVRITZER; MARONA, 2017), com efeitos não necessariamente positivos para as democracias. A seleção de certos comportamentos, premiados ou punidos pelo conjunto de instituições de controle, induz o compartilhamento de entendimentos comuns sobre as causas e as consequências da corrupção, facilitando algumas estratégias de controle e dificultando outras, dentro e fora do Estado.

Ao longo deste trabalho, argumentamos que, se a experiência generalizada de corrupção fere a legitimidade do governo democrático, determinadas estratégias de “combate à corrupção” podem ser tão ou mais prejudicial para a estabilidade e a legitimidade do regime. Nos últimos anos, uma série de alterações institucionais e determinada dinâmica política resultaram na Operação Lava Jato, promovida pelo Ministério Público Federal, em parceria com a Polícia Federal e outras instituições de controle, em um arranjo bastante peculiar que gerou reações diversas, de apoio e rejeição por parte da população. É importante compreender este fenômeno em toda a sua extensão, dado o impacto sobre a vida política e econômica do país.

Este trabalho contribui para isso, a partir da análise do papel do Ministério Público na rede de instituições de controle que se organizou no Brasil e, particularmente, sua capacidade de impactar o processo de ressignificação do fenômeno da corrupção pela eleição de diferentes vias de processamento (investigação e acusação) das práticas que integram um cardápio de opções previstas explicitamente em lei ou derivadas da interpretação judicial

(jurisprudência). De fato, o conjunto de prerrogativas atribuído ao Ministério Público pós-88 faz com que a instituição assuma papel destacado no debate público sobre a corrupção no país, razão pela qual se justifica o recorte proposto, voltando-se à análise para esta porção da burocracia brasileira.

Além de sua atribuição clássica de promover ações penais, na década de 1990 o MP ganhou importância também na área cível, com o controle de ações e omissões do poder público em relação à garantia de direitos homogêneos e coletivos. Ademais, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) garantiu ao MP uma outra frente de atuação de controle, em uma via intermediária entre o processo cível e o penal. Essa combinação gerou um Ministério Público bastante peculiar, em perspectiva comparada, atuante em muitas frentes, com alto grau de autonomia, mas pouco sujeito a controles. Os efeitos do desenho peculiar do MP foram motivo de debate na literatura por muito tempo, já que, por um lado, ele induziu a ampliação do acesso à justiça em um país marcado pela desigualdade mas, por outro, reforçou o poder de agentes públicos, alçados à condição de mediadores da cidadania, a despeito da falta de controle popular sobre sua atuação.

Em certo sentido, a Operação Lava Jato concretizou os mais sombrios prognósticos em relação àquele modelo de MP que combina ampla autonomia institucional e discricionariedade dos agentes com falta de controle sobre sua atuação. Muitos observaram perplexos os efeitos de desestabilização do sistema político nacional produzidos por um desempenho que nem sempre foi marcado pela garantia de direitos, senão que, em diversos momentos, pela sua violação.

A Lava Jato não decorre exclusivamente do desenho constitucional do MP, mas depende de um longo e progressivo processo de alteração do quadro institucional que permitiu a associação semântica gradual entre práticas ilegais: a corrupção, a organização criminosa e a lavagem de dinheiro. Como resultado, a via criminal de controle da corrupção viu-se desimpedida e as formas investigativas mais invasivas dentre as previstas pelo ordenamento jurídico nacional puderam ser mobilizadas – não raro no limiar do Estado de Direito. Esta associação permitiu, também, que as instituições judiciais fossem capazes de se engajar ativamente na *espetacularização da corrupção* – estratégia que contou com a participação de boa parte da imprensa e de setores da elite política e resultou na consolidação de um entendimento moralista e individualizante sobre o fenômeno da corrupção. Ademais de imprestável para subsidiar uma agenda pública anticorrupção, a moralização da corrupção serviu de combustível para o cenário de instabilidade política que se instaurou no país e que culminou no mandato de Jair Bolsonaro como Presidente da República

É importante ressaltar que essa visão moralista da corrupção não é natural nem intrínseca ao sistema de justiça, que durante muitos anos controlou o poder político por outras vias, utilizando-se de instrumentos diversos. O que se viu recentemente foram os efeitos de um conjunto de alterações institucionais que reorganizou o sistema de custos e incentivos relacionados à agenda anticorrupção, que facilitaram a criminalização da atividade política. E os efeitos da Operação Lava Jato são tão significativos para o sistema político nacional que parte considerável da literatura sobre instituições judiciais se voltou completamente ao estudo de possíveis causas e consequências de longo prazo do que parecia ser o novo desenho de controle político no Brasil. A literatura especializada é unânime em afirmar que a Lava Jato é resultado de mudanças estruturais gestadas durante muitos anos na esfera federal do sistema de justiça. Existe, contudo, uma enorme lacuna para que se possa, de fato, afirmar a existência de um novo padrão de combate à corrupção no país. É preciso compreender se a reconfiguração ocorrida no plano federal se repete em unidades subnacionais, que são aquelas que controlam o maior número de agentes políticos. O nível local, assim, aparece como unidade privilegiada para estudar tanto a ocorrência quanto o controle da corrupção, tanto por ter o maior volume de pessoas passíveis de serem controladas quanto por representarem a política feita de forma mais cotidiana e próxima aos cidadãos.

Se as maiores preocupações em torno da ocorrência e da percepção da corrupção estão relacionadas à legitimidade do regime democrático, é fundamental entender como isso ocorre nos estados e, mais ainda, nos municípios, com agentes políticos mais próximos aos cidadãos e uma capacidade burocrática reduzida, na comparação com o nível federal. À luz desse debate, o trabalho analisa a estrutura de controle da corrupção em Minas Gerais, com foco no desempenho do Ministério Público do estado. Considerando que o conjunto de instituições anticorrupção é um importante fator para a consolidação de um entendimento hegemônico do fenômeno, capaz de organizar a distribuição de custos e benefícios da atuação individual em diferentes sentidos, pergunta-se quais fatores favoreceriam e quais dificultariam a adoção de um parâmetro de criminalização da corrupção nos estados.

No capítulo 1, discorremos sobre a necessidade e o desafio de estudar a atuação do Ministério Público com base nos marcos teóricos da Ciência Política. O capítulo 2 traz um debate sobre o fenômeno da corrupção em regimes políticos, com interpretações que vão desde a Grécia Antiga até os dias atuais, desde o patrimonialismo arraigado na sociedade ao udenismo que via em Getúlio Vargas a fonte de todo o mal. Ainda no capítulo 2, são apontados dilemas da atuação judicial no trabalho de controle da atividade de atores democraticamente eleitos. Nos capítulos seguintes, 3, 4 e 5, o foco é o Ministério Público

brasileiro. O terceiro capítulo descreve o desenho único do nosso MP, concentrador de poder e pautado por princípios e garantias que podem parecer contraditórios em alguns momentos. No quarto capítulo, tratamos especificamente do Ministério Público Federal e das alterações recentes internas e no ecossistema em que a instituição está inserida. A partir da literatura recente sobre o tema, são elencadas as mudanças que permitiram o giro na atuação do MPF em direção a uma maior criminalização da atividade política. Essa lista de mudanças é retomada no último capítulo, mas desta vez para investigar se o padrão se repete em Minas Gerais, como forma de verificar a pertinência dessas teorias para o cenário mineiro e para contribuir com o debate sobre novos padrões de controle a partir da perspectiva subnacional. A conclusão retoma a pergunta de pesquisa, articulando-a com os achados do trabalho e apontando possíveis caminhos de investigação futura.

CAPÍTULO 1: MINISTÉRIO PÚBLICO E CIÊNCIA POLÍTICA

1.1 O Ministério Público na Ciência Política

Desde os anos 90, parte considerável da ciência política brasileira tem se dedicado a estudar a ampliação das funções de instituições judiciais e o conseqüente incremento na participação dessas instituições em questões de conflitos coletivos que, até então, se mantinham restritas à arena da política representativa, movimento chamado de judicialização da política (COUTO; ARANTES, 2006; TATE; VALLINDER, 1995; VIANNA, 2013). O desempenho do Judiciário na resolução de conflitos coletivos amplia o acesso à justiça e pode fortalecer a cidadania, mas também é cercado de ressalvas e críticas, que focam sobretudo na supervalorização do tecnicismo e no lapso de legitimidade democrática dos atores com poder decisório que, tendo sido recrutados por concurso público, não se submetem a eleições, instituindo sua autoridade a despeito de qualquer manifestação da soberania popular, à qual não se submetem tampouco para prestar contas.

Apesar de o tema da judicialização ter ganhado espaço na segunda metade do século XX, a questão central sempre esteve colocada nas democracias constitucionais. Com efeito, espera-se que em uma democracia as questões públicas sejam resolvidas por meio de arranjos políticos que reflitam, no mínimo, a vontade da maioria do corpo político em determinado momento histórico. Ao mesmo tempo, o constitucionalismo propõe que certas decisões devem ser excluídas do debate político ordinário. Inscritas na Constituição, essas decisões seriam a condição necessária para as discussões políticas, estabelecendo balizas para o processo democrático, sem poder ser alteradas por maioria dos votos. Em síntese, a tensão entre constitucionalismo e democracia surge da necessidade de submissão dos representantes da maioria a normas formuladas por gerações anteriores, que não necessariamente refletem o desejo da maioria da população atualmente (HOLMES, 1988). Eventuais descumprimentos ao texto constitucional são controlados pelo Poder Judiciário, ainda que seus membros não tenham passado pelo crivo de eleições populares.

O aumento da participação do Judiciário na resolução de conflitos coletivos implica em maior proeminência também do Ministério Público – pelo menos em um primeiro momento – porque a instituição se colocou em condições, no pós-88, de levar ao Poder Judiciário um conjunto crescente de demandas que envolvia conflitos coletivos, o qual, até

então, se mantinha restrito à arena política, operando segundo a lógica da representação partidária, sob o fundamento de legitimidade democrática eleitoral. Como será descrito em capítulos posteriores, a Constituição de 1988 manteve a atribuição clássica do MP de propor ação penal pública e ampliou sua atuação na esfera civil por meio de instrumentos como a ação civil pública e o inquérito civil. A cadeia causal que explicaria um ganho tão considerável de poder institucional é motivo de disputa entre teóricos do campo, mas há em comum o diagnóstico de que o MP brasileiro tornou-se uma instituição com alta capacidade de influenciar a dinâmica política e sujeito a pouco controle por parte de demais instituições, um desenho sem precedentes e que provavelmente não se repete em nenhum outro país democrático (ARANTES, 2002; KERCHE, 2009).

Há, na Ciência Política, uma literatura bastante extensa sobre o papel do Judiciário, com discussões elaboradas a respeito de sua atuação enquanto facilitador ou entrave para a manutenção da democracia. A abundância de conhecimento na área é possibilitada por uma relativa uniformidade da estrutura do Poder Judiciário ao longo do tempo e em diferentes lugares. Sobre o Ministério Público¹, por outro lado, a teoria se debruçou muito menos (KERCHE, 2018a). Considerando a pluralidade de configurações possíveis para o Ministério Público pelo mundo, nem sempre a instituição é o principal responsável pela judicialização da política, como acontece no Brasil. Ainda assim, parte importante do controle constitucional é exercido na área penal com participação central do MP, ora com papel de acusação, ora como autor de uma ação de inconstitucionalidade. Nesse sentido, é instigante constatar que outros componentes do sistema criminal são muito mais estudados pelos cientistas sociais, com destaque à enorme produção norte-americana sobre polícia, júri e sistema prisional, sob diversas matrizes teóricas (TONRY, 2012).

As democracias modernas têm no Estado o monopólio da proposição da ação penal pública e, para isso, contam com um corpo de funcionários públicos (promotores), que aqui estamos chamando de Ministério Público, cuja estrutura e composição variam consideravelmente de país para país. Da perspectiva comparada, o MP pode ser parte do Poder Executivo, do Poder Judiciário, pode estar dentro da estrutura das polícias ou até mesmo não pertencer a nenhum dos três poderes, como é o caso do Brasil. O MP pode ser uma instituição nacional ou pode haver vários diferentes MPs subnacionais. O recrutamento para cargo de promotor pode se dar por concurso público, livre nomeação do Poder Executivo ou por eleição. Promotores podem ter regras bastantes explícitas para seguir no curso do

1 Assim como Kerche (2018a) chamo de “Ministério Público” a agência responsável pela promoção da ação penal pública, independentemente do nome que receba em seu país.

processo ou podem utilizar criatividade e discricionariedade para conduzir – ou deixar de conduzir – casos da forma que julgarem mais adequada. Ainda assim, dois MPs com combinações diferentes de todas essas características podem agir de forma similar, e vice-versa (TONRY, 2012).

Com base no grau de independência do MP, Kerche (2009, 2018a) classifica as instituições em três tipos diferentes. No tipo identificado como burocrático, presente na maioria dos países, o Ministério Público é uma agência governamental na estrutura do Poder Executivo. Nesse modelo, o governo institui diretrizes de atuação que precisam ser cumpridas, com maior ou menor autonomia, pelos membros da instituição. O controle democrático sobre o MP, nesse caso, ocorre de maneira indireta, já que a instituição presta contas ao chefe do Poder Executivo que, por sua vez, presta contas ao eleitorado. Essa dinâmica é bastante diferente no segundo tipo identificado pelo autor: o MP eleitoral². Com recrutamento de promotores por meio de eleições e a instituição de mandatos, esse sistema permite que o promotor aja de forma independente da opinião do chefe do Poder Executivo. Por outro lado, a cada eleição o promotor precisa prestar contas diretamente ao eleitorado. Cabe frisar que os modelos burocrático trazem soluções opostas para o problema da responsabilização: no primeiro, a responsabilização é muito mais indireta, mas os promotores são executores de uma política que é formulada em esferas superiores de governo; no modelo eleitoral, ao contrário, promotores têm muito mais discricionariedade e tomam mais decisões pessoais no trabalho, e justamente por isso podem ser penalizados ou reconhecidos de forma mais direta. De qualquer modo, ambos os modelos têm dispositivos de controle sobre o trabalho de promotores, o que pode funcionar como um elemento desejável de responsabilização mas também como influência indevida, permitindo autoproteção do governo ou fomentando um populismo penal. Um terceiro modelo, existente no Brasil e na Itália, assegura autonomia aos promotores tanto em relação aos governantes quanto em relação ao eleitorado: o modelo independente. Trataremos desse modelo com mais detalhes no terceiro capítulo, mas, para este ponto do trabalho, vale a pena destacar que a independência, central no modelo, é uma característica que estamos acostumados a ver no Poder Judiciário – não por acaso, na Itália a carreira de juiz é a mesma de promotor, evidenciando a igualdade de tratamento, ainda que o papel desempenhado por cada um deles no processo judicial seja bastante diferente.

2 O termo “eleitoral”, aqui, se refere à forma de recrutamento dos membros, e não ao campo de atuação. No Brasil, onde promotores e procuradores não são recrutados por eleição, “MP eleitoral” tem outro significado: o ramo do Ministério Público que atua perante a Justiça Eleitoral.

Os tipos de MP identificados por Kerche ajudam a explicar por que não se constituiu, na Ciência Política, um conjunto teórico específico para tratar dessa instituição. Para estudar o Ministério Público burocrático, pode-se utilizar o vasto referencial teórico disponível sobre burocracias, incluindo suas preocupações com capacidade estatal, autonomia burocrática, eficiência, hierarquia e delegação. No caso do MP eleitoral, analistas têm à disposição uma literatura ainda mais vasta: nesse caso, a instituição pode ser entendida a partir das perguntas e das chaves analíticas dos estudos eleitorais, pressupondo o desejo de reeleição por parte do incumbente, que pode se utilizar de *blame avoidance*, *credit claiming* e outros tantos instrumentos típicos da relação assimétrica de representação que se constitui por eleição. Ainda que não se constitua um conjunto teórico próprio, portanto, é possível utilizar referências bastante consolidadas para entender a atuação desses dois primeiros tipos de MP. Para o modelo independente, contudo, a Ciência Política enfrenta mais problemas, já que o modelo de análise utilizado nos estudos judiciais não pode ser simplesmente transposto para o estudo do Ministério Público, devido às diferenças entre as duas instituições. Alguns aspectos da literatura sobre Judiciário podem ser bastante úteis na análise, como a construção de uma legitimidade difusa capaz de impedir ataques dos demais poderes, o que confere maior autonomia à instituição à medida que ela decide seguir as diretrizes emanadas da vontade popular. Por outro lado, apesar do grau de independência parecido e de ambos habitarem o mundo do Direito, MP e Judiciário atuam em momentos diferentes do processo e ocupam papéis também muito distintos. Não se pode pressupor que juízes e promotores tenham os mesmos incentivos e objetivos ou que utilizem sua independência da mesma forma. A literatura aponta, por exemplo, que parte considerável da estratégia de juízes é construída para viabilizar o cumprimento de suas decisões (*enforcement*) (CLARK, 2010), o que não faria sentido para promotores, cujo trabalho consiste em *propor* as ações e decidir a melhor forma de conduzi-las, atividade tipicamente executiva.

Por conta da peculiaridade do modelo independente, o estudo do Ministério Público brasileiro na Ciência Política requer trabalhar com textos de múltiplas tradições, adaptando-os sempre que necessário e incorporando à análise as eventuais tensões que essas diferentes correntes possam ter entre si. Da literatura sobre burocracia e políticas públicas, é possível tomar emprestada a preocupação com a autonomia dos burocratas de nível de rua para pensar o trabalho dos promotores em primeira instância, já que uma das principais questões envolvidas é justamente o descompasso entre o que é formulado em instituições representativas e aquilo que é efetivamente implementado no nível de rua (LIPSKY, 2019). Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que a autonomia tipicamente burocrática, mesmo que

muito alta, está colocada em uma relação bem definida de *principal-agent*, que não existe no MP. Para seguir por essa linha, é necessário pensar mecanismos que estruturam uma relação *principal-agent* informal, o que implica em definir um *principal*, entender suas expectativas em relação ao MP e identificar os instrumentos pelos quais consegue controlar o trabalho dos promotores.

A literatura existente sobre representação e eleições permite, em alguns casos, analisar o comportamento do chefe da instituição – Procurador-Geral de Justiça (PGJ), no caso do MP estadual, e Procurador-Geral da República (PGR), chefe do Ministério Público da União (MPU). Indicado pelo chefe do Poder Executivo, o procurador-geral assume o posto por dois anos, permitida a recondução³. Nesse caso, pode-se entender que, mesmo havendo múltiplos *principals*, eles estão bem definidos e os instrumentos de responsabilização são evidentes. Assim como os estudos eleitorais pressupõem que o principal objetivo de agentes políticos é a reeleição, aqui pressupõe-se que o procurador-geral busca sua recondução, alinhando sua atuação aos interesses do Poder Executivo, responsável por nomeá-lo⁴. Como citado anteriormente, também podem ser tomadas desse campo de estudos as preocupações com a publicidade dos atos do *agent* e sua capacidade de construir a própria imagem “eleitoral” utilizando mecanismos de *blame avoidance* e *credit claiming*. Ainda assim, o modelo teórico enfrenta problemas ao tratar do MP. Um dos principais entraves é o pressuposto de que, em uma eleição, partidos estão disputando a oportunidade de implementar as políticas públicas que defendem, o que não pode ser diretamente transposto para tratar de um chefe que não possui o poder de controlar os seus subordinados e impor-lhes uma política institucional específica, dado o princípio de independência funcional.

Outra possibilidade de análise do MP é abrir mão de pensar a instituição em termos de *principal-agent* e considerar o ambiente estatal como espaço de disputa, como faz Arantes (2015). A proposta analítica, nesse caso, é tomar do pluralismo a ideia de que a democracia se caracteriza pela disputa entre diferentes grupos buscando controlar o poder estatal, transformando essa teoria – baseada na dinâmica social da formação de governos – em explicação institucional. Por essa lógica, o Estado comporta diferentes instituições com elevado grau de autonomia, cuja atuação é melhor entendida quando analisados os interesses das próprias instituições, bem como o cenário de disputa por poder que essas instituições

3 A Constituição não prevê limites de recondução do PGR, mas estabelece que a indicação deve ser aprovada pelo Senado Federal. Os PGJ podem ser reconduzidos uma vez (BRASIL, 1988).

4 O modelo funciona inclusive nos cenários em que altera-se o *principal*, como aconteceu nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016). Os presidentes petistas acataram o resultado da eleição informal que a Associação Nacional dos Procuradores da República organiza entre a classe para escolha do PGR. Com isso, o *principal* mais relevante do PGR passou a ser o próprio MPF.

estabelecem entre si (ARANTES, 2015; ARANTES; MOREIRA, 2019). Uma das principais vantagens teóricas do modelo do “pluralismo estatal” é poder pressupor objetivos do Ministério Público como um todo, sem se limitar ao procurador-geral. Se as premissas do modelo estiverem corretas – ou seja, se as instituições de fato forem autônomas e disputarem os mesmos recursos de maneira quase anárquica –, pode-se dizer que cada instituição vai agir conforme seus interesses funcionais, tentando aumentar sua autonomia, sua área de influência e elevar a remuneração de seus membros (ARANTES; MOREIRA, 2019). Os pressupostos mobilizados por esses autores, contudo, são contestáveis, principalmente ao afirmar que as instituições competem entre si sem interferência externa relevante. É preciso reconhecer que os conflitos entre instituições tendem a ser resolvidos por decisões judiciais ou legislativas e, assim, faz-se necessário analisar a relação que cada uma dessas instituições constrói com os demais poderes.

1.2 Pressupostos teóricos, problema de pesquisa e metodologia de análise

As principais preocupações levantadas neste trabalho se referem ao aspecto federalista da organização do Ministério Público. Desenhado de forma paralela ao Poder Judiciário, o MP também tem uma ramificação em cada estado, que atua perante a Justiça estadual. Dentro do MP estadual, promotores atuam na primeira instância – nível em que estão os juízes – e procuradores atuam na segunda instância – nível em que, no Judiciário, estão os desembargadores. Por outro lado, a atuação perante a Justiça Federal é realizada pelo Ministério Público Federal.

Um dos principais elementos considerados quando se concebe o fenômeno da judicialização da política a partir da centralidade do MP é sua atuação nos estados, em face das dezenas de milhares de comarcas que estruturam a base do Poder Judiciário. Esse é um importante aspecto da falta de controle sobre a instituição, já que promotores espalhados pelo estado agem de forma autônoma, constitucionalizando reiteradamente a vida política no nível local (AVRITZER; MARONA, 2017; KERCHE, 1999). Com o objetivo de garantir a efetivação de direitos assegurados na Constituição e amparados pelo amplo sistema de revisão constitucional estabelecido no Brasil, promotores podem mobilizar o Judiciário na primeira instância alegando incompatibilidade entre a ação (ou omissão) dos governantes e o texto constitucional. Ocorre que, em direção diametralmente oposta, nos últimos anos a atuação do Ministério Público na vida política ganhou visibilidade a partir das operações de combate à

corrupção. Com a Operação Lava Jato, que chegou a prender um pré-candidato à presidência da República, os promotores responsáveis pelo caso passaram a conceder entrevistas quase cotidianamente, além de proferir palestras – a valores de mercado consideráveis – e publicar livros – que entraram para as listas dos mais vendidos. A discussão em torno da judicialização da política e da politização da justiça se intensificou na mídia e nas revistas acadêmicas, mas com um foco muito diferente do anterior: trata-se de compreender a atuação do Ministério Público Federal (MPF) no combate à corrupção no governo federal, que se desenvolveu, massivamente, pela via criminal.

Algumas das condições que permitiram a ascensão da Operação Lava Jato também estão presentes nos estados. Além disso, a própria operação influenciou a estrutura institucional da Justiça em alguns estados (MADEIRA *et al.*, 2019). Ainda assim, há diferenças consideráveis entre o cenário de atuação do MPF e dos MPs estaduais, e a experiência do primeiro não necessariamente se replica nos segundos. Nessa linha, o foco da análise aqui é o enfrentamento à corrupção realizado pelo Ministério Público estadual, incluindo sua estrutura organizacional e seu padrão de atuação. A principal hipótese norteadora desta dissertação é que, nos estados, o enfrentamento à corrupção pelo MP não é feito nos padrões criminalizantes adotados nos últimos anos pelo MPF, considerando que os cenários são bastante diferentes.

As preocupações e pressupostos que trazemos aqui são típicas dos estudos neoinstitucionalistas. O principal ponto é estudar a estrutura institucional de enfrentamento à corrupção dentro do MP e entender se esse trabalho é feito pela via cível, mais ligada ao processo de judicialização que se desenhou após a promulgação da Constituição, ou com base na legislação penal, renovada nos últimos anos de forma a facilitar o enquadramento de certos atos como crime e diminuir os custos de controlar o poder político por essa via. O pressuposto aqui é que eventuais diferenças de atuação do MP nos estados e na União podem ser explicadas pela configuração de custos e benefícios colocados aos promotores e à instituição ao investir em uma ou outra via judicial, o que inclui a legislação aplicável, a estrutura organizacional do próprio MP, a robustez das demais instituições que formam a rede de accountability e a relação delas com o MP. Essa distinção entre contextos diferentes, contudo, não é importante *per se*, e este estudo não se limita a discutir estratégias processuais do MP. Entender a instituição é relevante para perceber a correlação das forças – internas ou externas – que moldam as instituições de controle e que, assim, conseguem impor sua visão sobre o papel da instituição e as características desejáveis de controle sobre os poderes eleitos.

Do neoinstitucionalismo da escolha racional, é possível tomar a ideia de que instituições são construções artificiais para atingir um fim. Se nos estudos legislativos pode-se pressupor que o objetivo dos parlamentares é sempre a reeleição, no estudo do MP é necessário analisar melhor possíveis objetivos que explicam movimentos de reforma ou resistência em relação ao trabalho da instituição. Se a estrutura institucional é um meio, é necessário investigar os objetivos e pressupostos que guiam sua construção. Daí a importância da discussão feita no segundo capítulo sobre entendimentos possíveis do fenômeno da corrupção e a forma como normalmente ele é entendido e aplicado no Brasil. Faz-se necessário identificar, ainda, o ator racional capaz de moldar o MP conforme o próprio objetivo. O foco na relação de meios e fins, porém, não implica que a instituição tenha um desenho ótimo voltado a um fim específico, já que mudanças institucionais podem gerar consequências imprevistas que muitas vezes tornam-se mais relevantes do que aquelas previstas (MARCH; OLSEN, 2011; RODRIGUES, 2019). Há que se ponderar a configuração institucional por decisões tomadas no passado, inclusive por atores externos à instituição, tal como a Assembleia Constituinte. Afinal, a trajetória institucional do Ministério Público influencia diretamente as possibilidades de escolha de uma trajetória futura, postulado que deriva da própria definição de instituição adotada neste trabalho:

An institution is a relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals and changing external circumstances (MARCH; OLSEN, 2011, p. 1).

Grande parte dos estudos institucionalistas foca a estabilidade da configuração institucional ao longo do tempo, frisando que as normas ultrapassam a vontade de simples indivíduos que eventualmente venham a ocupar um cargo ali. Quando tratamos das instituições de accountability no Brasil, porém, é fundamental adotar a perspectiva da mudança institucional (MARONA; KERCHÉ, 2021). Como se verá a seguir, a dinâmica entre a estabilidade e a mudança institucional é central para o escopo desta pesquisa, que analisa uma mudança de grandes proporções ocorridas no Ministério Público Federal e trabalha com a hipótese de que em nível subnacional prevaleceram os aspectos institucionais tendentes à estabilidade.

No capítulo 4, analisamos a atuação do Ministério Público Federal brasileiro e mostramos os motivos pelos quais a literatura sobre o assunto chegou ao diagnóstico de que a

instituição adotou uma perspectiva criminalista e moralista no enfrentamento à corrupção, fenômeno que era inesperável se considerarmos que as grandes inovações constitucionais em relação ao MP ocorreram na via cível. Desde 1988, porém, houve modificação considerável na legislação de defesa do patrimônio público, em entendimentos do STF e, durante algum tempo, também na prática de indicação do PGR pelo Presidente da República. Internamente, o MPF também se reorganizou e ainda pôde contar com o fortalecimento de outras instituições da rede de accountability no nível federal. Combinados, esses fatores permitiram a ascensão de um novo paradigma de enfrentamento à corrupção, marcado pela Operação Lava Jato. Esse novo paradigma influenciou profundamente a sociedade brasileira, o meio político e o próprio Poder Judiciário, que foi moldando certos entendimentos à medida que as investigações avançavam.

Por outro lado, a literatura ainda não explorou de forma satisfatória a capacidade que esse novo contexto político-jurídico tem para alterar o formato de enfrentamento à corrupção feito pelo Ministério Público nos estados da federação. Certamente, muitos fatores necessários ao surgimento da Lava Jato também estão presentes aí, mas alguns outros parecem estar mais circunscritos às dinâmicas ocorridas no governo federal nas últimas décadas. Com base nisso, este trabalho investiga qual modelo de enfrentamento à corrupção é adotado nos ministérios públicos estaduais, considerando a hipótese de que, no nível subnacional, não estão colocadas todas as condições necessárias para o desenvolvimento pleno de um paradigma criminalizante de enfrentamento à corrupção.

Na análise aqui conduzida, faremos um estudo de caso do Ministério Público de Minas Gerais, estado brasileiro com o maior número de municípios, fator que exige organização institucional complexa para controle da corrupção por parte do MP. Por meio das normas que estruturam a instituição e dos resultados quantitativos da atuação na área, buscaremos elementos que apontem aproximação ou distanciamento do modelo que foi construído pelo MPF nos últimos anos.

CAPÍTULO 2: CORRUPÇÃO

2.1 Corrupção: o que é, de onde surge e como enfrentar?

Pesquisas de opinião nos últimos anos apontaram que corrupção é um dos principais problemas do país, na visão dos brasileiros (FOLHA DE SÃO PAULO, 2021). Denúncias de irregularidades na administração pública são um lugar-comum nas principais páginas dos grandes jornais e horário nobre na televisão. Segundo o Índice de Percepção da Corrupção, da Transparência Internacional, a pontuação do Brasil está abaixo da média mundial e o país ocupa o 106º lugar entre 180 países (pela metodologia do índice, quanto menor a percepção de corrupção, maior a pontuação). De fato, não há dúvidas de que a política brasileira anda junto com a corrupção. A ineficácia dos mecanismos de *accountability* existentes preocupa atores econômicos, cidadãos e até o próprio governo, apreensivo com o impacto negativo de denúncias de corrupção sobre a imagem internacional do país.

Apesar disso, pouco se discute sobre o significado dessa constatação e sobre as evidências que nos permitem afirmar que a corrupção é alta ou baixa e, na maioria das vezes, não se explicita nem mesmo o que seja corrupção. Nos tratados internacionais sobre o tema, por exemplo, é comum haver uma seção de definições para os termos utilizados e que podem ter variação de país para país, como “funcionário público”. Para “corrupção”, porém, normalmente há uma lista de delitos que compõem a categoria, mas sem uma definição precisa que seja capaz de explicar por que aqueles delitos fazem parte daquela categoria e outros aparentemente similares não podem ser enquadrados como tal. Esse relativo silêncio se deve a diversos motivos, mas vale a pena destacar pelo menos dois: em primeiro lugar, o entendimento hegemônico sobre corrupção é excessivamente simplificador da realidade, pressupondo vários aspectos que merecem discussão mais cuidadosa; soma-se a isso a enorme disputa conceitual em torno do tema, que não nos permite chegar a uma definição consensual do que venha a ser corrupção. Corrupção é, portanto, um conceito em disputa e com multiplicidade de sentidos (AVRITZER *et al.*, 2008). Por isso, ao estudar iniciativas de combate à corrupção é fundamental levar em conta aspectos históricos, geopolíticos e ideológicos que propiciaram o entendimento e os acordos sociais que, por sua vez, conduzem à ação.

Apesar de muitas vezes relacionarmos corrupção com o capitalismo e com o Estado Moderno, a ideia já aparece nos escritos dos pensadores políticos da Antiguidade, com

semelhanças e diferenças que merecem ser ressaltadas. Em primeiro lugar, é importante considerar que, entre esses pensadores, o problema aparece relacionado principalmente ao regime de governo. Tanto para Platão quanto para Aristóteles, a vida associativa tem um início natural, já que seria intrínseca à humanidade a propensão a se unir para conseguir sobreviver. Com o tempo, essa associação vai se tornando mais complexa e ganha ares mais propriamente políticos quando a ação decorre menos da necessidade e mais da vontade de alcançar o Bem, que pode ser entendido de diferentes formas. A força que une as pessoas nesse cenário deixa de ser a necessidade e torna-se a busca pela justiça. Por outro lado, as paixões humanas são uma força desagregadora, e o Bem geral nunca é alcançado plenamente. Mesmo que haja um senso de justiça capaz de unir o corpo de cidadãos, outras forças fazem com que, no mundo real, sempre haja algum grau de corrupção. Nessa lógica, quanto mais distante do ideal de justiça, tanto mais corrupta é a organização política. Em outras palavras, regime corrupto é aquele que não consegue materializar o mundo político que é considerado como o mais justo (CARDOSO, 2012).

A concepção apresentada por Platão e Aristóteles se aproxima do modelo que se difundiu na Modernidade ao associar corrupção a características humanas negativas, em oposição ao comportamento que seria justo. Trataremos melhor dessa concepção nos próximos parágrafos, mas já aqui vale demarcar uma diferença relevante: se o sistema político, para Platão e Aristóteles, é corrupto por conta da natureza humana, sempre imperfeita, é necessário trabalhar essa natureza, redefinir critérios de justiça e propor desenhos políticos mais propícios ao bem comum. Especificamente na teoria aristotélica, a redefinição do que seja justo deve envolver toda a coletividade⁵, focando mais na construção do regime justo do que propriamente no combate ao que esteja errado. Assim, mais importante do que combater a corrupção de uma ou outra pessoa, é trabalhar para impedir a degeneração das formas de governo e, assim, manter aqueles regimes que mais aproximam a experiência política dos ideais de justiça da coletividade (CARDOSO, 2012).

Ainda que uma visão tão geral e abstrata possa parecer distante do que nos acostumamos a chamar de corrupção, José Murilo de Carvalho (2012) mostra que, por muito tempo, essa foi a regra na história política brasileira. Quando os opositores do Império denunciavam a corrupção, não se tratava de casos de desvio de conduta do imperador ou de seus funcionários. O regime era corrupto porque era estruturalmente incapaz de promover o

5 Há, aqui, uma grande diferença entre os dois autores. Para Platão, o governo dos muitos, na tentativa de livrar-se da opressão, também atenta contra o governo das leis e da justiça, levando inevitavelmente a um poder corrupto.

bem público e, por isso, propunha-se uma nova forma de administração, republicana. Da mesma forma, os revolucionários de 1930 não acusavam Washington Luís ou Júlio Prestes, mas a forma vigente de se fazer política. A situação muda somente em 1945, com a fundação da União Democrática Nacional (UDN) e a oposição ferrenha que promoveu contra o presidente Getúlio Vargas. Segundo os udenistas, o problema era o próprio Vargas e seus aliados, que roubavam recursos públicos para enriquecimento próprio. “Expulsos o presidente e seus aliados, voltaria a correr água cristalina nas tubulações da República” (CARVALHO, 2012, p. 201). A mesma ideia de corrupção seria encampada em 1964, em 1989 e, mais recentemente, em 2018.

A mobilização de uma ideia individual de corrupção na segunda metade do século XX não foi uma exclusividade brasileira. Ao contrário, deve ser lida como desdobramento de desenvolvimentos teórico-políticos mais amplos e com o espaço que algumas correntes de pensamento alcançaram no período. Em todo o mundo, foi se consolidando uma perspectiva que considera corrupto o governante que se apropria dos recursos públicos para uso pessoal ou do partido que ocupa o governo. Segundo a definição de Gianfranco Pasquino, no *Dicionário de Política*, trata-se do “fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual” (PASQUINO, 1998, p. 291). Alguns aspectos dessa definição precisam ser analisados.

Em primeiro lugar, há um caráter fortemente administrativo, ao definir corrupção pela oposição a uma conformidade de determinados atores às normas previamente estabelecidas. Tal como proposta por Pasquino, a definição restringe o fenômeno à esfera estatal e ainda vai além, ao delimitar especificamente que corrupção é algo que decorre dos atos de funcionários públicos. O espaço de aplicação de um conceito tão delimitado é a arena estatal, e sempre em recorte individual (WARREN, 2005).

Um segundo aspecto, relacionado ao primeiro, é a divisão que se faz entre o que é público e o que é privado. Se corrupção se define pelo abuso de poder público para obter ganhos privados, pressupõe-se haver, de forma bastante delimitada, uma precisão considerável do que pertença a cada uma das duas arenas. Na tradição republicana, construída sobre uma forte separação desses dois campos, é na esfera pública que se dá o desenvolvimento humano pleno e onde é necessária a virtude, entendida como a dedicação pessoal ao bem comum sem se deixar levar por interesses individuais ou de facções. Logo, o

exercício da administração pública, do ponto de vista republicano, requer sujeição à lei, de modo a garantir o governo virtuoso e impedir que os interesses pessoais prevaleçam.

A divisão republicana entre público e privado é o fio condutor das teses brasileiras sobre patrimonialismo. Identificando fatores específicos do país, autores como Raymundo Faoro postulam que o problema da construção e afirmação republicana do Estado brasileiro estaria na relação que se estabeleceu, desde a colonização ibérica, entre a esfera pública e privada. De forma um tanto superficial, e sem detalhar as diferenças dos diversos autores que vão por esse caminho, é possível resumir a tese da seguinte forma: o Estado ibérico constituiu-se historicamente como um espaço de privilégios a partir da opressão sistemática da sociedade que, por sua vez, conformou-se com a situação e, ao invés de cobrar mudanças no Estado, passou a buscar o acesso a esses privilégios por meio da compra de cargos e títulos de honraria. Esse modelo teria sido trazido pelos portugueses ao Brasil, impedindo o desenrolar do processo de racionalização típico do mundo ocidental, marcado pelo protestantismo. O Brasil, estaria, por motivos históricos, fadado a uma transição incompleta para a modernidade, que resulta em uma relação sempre espúria entre Estado e sociedade (FILGUEIRAS, 2009).

A concepção de corrupção que tomamos nesta análise também tem um forte aspecto liberal. A partir da mesma divisão entre público e privado, a tradição liberal inverte a chave republicana, ao apostar na esfera privada como realizadora do potencial humano. Nessa perspectiva, a princípio, não são somente os funcionários públicos que precisam ser contidos, mas a própria esfera pública que deve ser limitada para que não atinja os direitos privados, considerados naturais (O'DONNELL, 2003). O ganho privado sobre recursos públicos, aqui, é problemático não porque diminui a qualidade do serviço público ou o afasta do bem comum, mas porque aponta uma sobra de recursos nas operações, fruto de um sistema pouco racional que cobra dos pagadores de impostos mais do que seria necessário para manter funcionando a máquina estatal. O liberalismo é, assim, a teoria da desconfiança constante sobre o poder público, certo de que as pessoas, individualistas e propensas a defender seu direito natural, nunca hesitarão em buscar ganhos privados às custas do restante da população. Não à toa, ainda no verbete “Corrupção” do Dicionário de Política, Gianfranco Pasquino afirma que

Quanto maior for o âmbito de institucionalização, tanto maiores serão as possibilidades do comportamento corrupto. Por isso, a ampliação do setor público em relação ao privado provoca o aumento das possibilidades de Corrupção. Mas não é só a amplitude do setor público que influi nessas

possibilidades; também, o ritmo com que ele se expande (PASQUINO, 1998, p. 292).

Em termos lógicos, se o foco recai exclusivamente sobre o Estado, é evidente que, quanto maior o Estado, mais espaço existe para a corrupção. De qualquer forma, é verdade que o Estado de bem-estar social construído ao longo da segunda metade do século XX demanda mais atenção, por concentrar mais recursos e ampliar oportunidades para práticas clientelistas (CARVALHO, 2012). Não se pode aceitar a conclusão, porém, de que por causa disso seria melhor deixar que o espaço público fosse dominado por interesses privados funcionando na lógica de mercado e, graças à mão invisível, com lucro mínimo, sem dinheiro em excesso, como propõe o liberalismo do Estado mínimo (DE VITA, 2012).

Essa forma de entender corrupção tornou-se hegemônica no Brasil sobretudo após a década de 1980. Até então, outras ondas de estudos entendiam o fenômeno de outra forma. Nos anos 1950, desenvolveu-se uma teoria funcional da corrupção, segundo a qual se tratava de um impulsionador do desenvolvimento econômico e do investimento internacional, ao balizar e facilitar as relações entre governos e empresários. Essa visão se alinhava consideravelmente às teorias formuladas em outros lugares, sobretudo quando analisavam países em desenvolvimento. Era comum pensar que a corrupção era a única forma de iniciar projetos de desenvolvimento econômico em contextos dominados por patrimonialismo e baixa capacidade estatal (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2010; TOURINHO, 2018).

Por não ser considerada um grande problema, a questão também não demandava uma resposta complexa e, assim, havia pouco espaço reservado à corrupção na agenda política. Com exceção de atritos políticos pontuais, como a oposição dos udenistas a Getúlio Vargas em 1945 ou as acusações dos militares à esquerda nos anos 1960, não havia muito o que discutir. A situação começa a se alterar no final dos anos 1970, e sobretudo na década de 1980, quando ganha força uma abordagem mais econômica do problema da corrupção, focada na escolha racional e no cálculo de custos e benefícios. Esse desenvolvimento teórico corresponde historicamente à aprovação do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), a lei dos Estados Unidos que responsabiliza empresas norte-americanas pagadoras de propina em outros territórios.

Ao longo dos anos 1970, eclodiram escândalos relacionados às operações internacionais de empresas sediadas nos Estados Unidos. Em um dos mais importantes, conhecido como *Bananagate*, revelou-se que a United Brands, que tinha plantações em Honduras, havia pagado mais de um milhão de dólares a funcionários públicos do país para que o imposto sobre exportação de bananas não fosse aumentado. Mesmo após a revelação

dos fatos, a acusação promovida pela Comissão de Valores Mobiliários (SEC, na sigla em inglês) não pôde tratar diretamente do pagamento da propina, já que o crime havia sido cometido em outro país. Para garantir a boa imagem no cenário econômico internacional, os Estados Unidos aprovaram o FCPA em 1977 e, desde então, as empresas do país podem ser acusadas por pagamento de propina mesmo quando o delito ocorre no exterior (HOFVERBERG, 2020). Essas empresas, que antes levavam vantagem por pagar em dólar, passaram a ser as únicas no mundo que sofriam esse tipo de responsabilização, motivo pelo qual começaram a fazer pressão por normas locais ou internacionais que diminuíssem a corrupção nas transações internacionais (ROSE-ACKERMAN, 2013). Os desdobramentos dessa pressão no plano internacional serão tratados mais à frente. Por enquanto, vale ressaltar que a teoria política também fez esse giro, passando a considerar a corrupção como um problema sério, capaz de desequilibrar mercados e com alto custo para os cidadãos.

Essa concepção vai se desenvolvendo juntamente à ascensão do neoliberalismo na Europa e nos Estados Unidos e ao avanço da terceira onda de democratização, que demandava desenhos institucionais capazes de romper com os fatores históricos de patrimonialismo. A teoria da corrupção, agora dominada por preocupações e metodologias da economia, concluiu que os custos da corrupção (tanto para os cidadãos locais quanto para as empresas norte-americanas) superavam os possíveis benefícios apontados por teorias anteriores e, assim, era necessário aumentar os custos individuais dos funcionários públicos que se envolviam em negociações do gênero.

O pressuposto, aqui, é que esses funcionários públicos são atores racionais maximizadores de ganho. Se todos visam o lucro a todo o tempo, aqueles que têm acesso aos recursos certamente se aproveitam deles caso os custos imputados não superem os benefícios (FILGUEIRAS, 2009). A cadeia lógica segue até concluir que, sendo assim, a relação custo-benefício dos serviços entregues pelo Estado é sempre pior do que a relação do mercado. Além disso, sendo a corrupção um sintoma da baixa capacidade institucional, não seria possível apostar nas próprias instituições para resolver o problema. Nas palavras de Rose-Ackerman,

Because corruption is a symptom of a poorly functioning government, reform programs should never simply target law enforcement. Rather, they should be part of a broader effort to change the way state officials interact with society. A first round of reforms should examine corrupt programs to see if some might simply be eliminated along with their corrupt incentives. This could lead either to the repeal of certain rules and regulations, or to the privatization of whole sectors (ROSE-ACKERMAN, 2013, p. 10).

A história mostrou que, na promessa de resolver alguns problemas, as privatizações trouxeram tantos outros. A própria Rose-Ackerman reconhece, hoje, que a privatização não pode ser considerada um remédio único e que é necessário pensar um esforço conjunto de melhor funcionamento do aparato estatal. Nos anos 1980 e 1990, porém, o pacote foi adotado por organizações internacionais como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), que passaram a pressionar por reformas nos países tomadores de empréstimo. O objetivo seria embutir nas instituições uma racionalidade típica do mercado, capaz de regular a interação humana e que direciona os interesses privados e o público para o caminho que proporciona maior utilidade, contrapondo-se assim ao suposto irracionalismo típico da negociação em arenas políticas (FILGUEIRAS, 2008).

Em outras palavras, instituições internacionais passaram a promover uma teoria explicitamente liberal de desconfiança permanente do Estado, propondo privatização, desregulamentação e, quando se mostrasse impossível retirar um setor das mãos do poder público, instituição de fortes mecanismos de controle. Em relação a este último ponto, é importante pensar que há aí uma ambivalência do liberalismo: “in order to obtain effective protection of its rights, liberalism, in fact if not in purpose, cannot but endow the state with great, and consequently always threatening, powers” (O’DONNELL, 2003, p. 39). Ressalta-se, ainda, que um intenso controle da administração pública sobre ela mesma aumenta o custo de fazer política e pode gerar ineficiência (FILGUEIRAS, 2008; O’DONNELL, 2003), fomentando o surgimento de relações consideradas corruptas.

Apesar de haver uma hegemonia considerável no campo, nem toda a teoria sobre corrupção se constrói tão fortemente sobre a distinção entre público e privado. Seguindo a tipologia adotada por O’Donnell (2003), existe uma linha que pensa e discute o fenômeno da corrupção a partir das preocupações da teoria democrática. Nessa vertente, há menor preocupação com o dualismo público-privado, bem como com a necessidade de uma virtude superior na administração daquilo que é público. Preza-se o princípio de que todo poder emana do povo e que, na ausência de unanimidade, a vontade popular se afere por maioria. Além disso, não pode haver limites para o exercício político senão aqueles colocados pelo próprio povo. Autores da linha democrática criticam o caráter administrativo da concepção hegemônica apresentada nos parágrafos acima, bem como a saída jurídica proposta, igualmente preocupada com questões burocráticas de conformidade.

O contraponto a essa visão é feito pelo resgate do caráter propriamente político do problema. Dessa perspectiva, corrupção é algo danoso não porque ameaça mercados ou

aumenta custos mas principalmente porque rompe a expectativa democrática de que os governantes tomem suas decisões com base na vontade dos governados e, conseqüentemente, que essas decisões sejam tomadas de forma transparente. Trata-se, assim, de uma exclusão dos cidadãos no processo decisório, o que traz danos significativos para a democracia. Corrupção, nesse sentido democrático, assume uma dimensão mais ampla, abarcando diferentes problemas de efetivação da relação entre cidadãos (*principals*) e governantes (*agents*) (WARREN, 2005). Mark Warren elabora uma tipologia das falhas dessa relação, a partir do grau de informação do eleitorado e do poder formal do voto (quadro 01). Cada um dos tipos encontrados tem características próprias e demanda uma solução específica mas, no geral, o foco é aumentar o poder dos eleitores, para que consigam induzir os representantes a agir conforme os interesses da população.

Quadro 01 - tipologia das falhas da relação entre representados e representantes

Poder formal do voto	Grau de informação	
	Baixo	Alto
Baixo	Patrimonialismo	Corrupção universal/ desterritorialização
Alto	Exclusão	Políticas de soma-zero

Fonte: Warren, 2005

Também considerando corrupção enquanto mecanismo de exclusão, Filgueiras (2009) propõe pensar o assunto em uma linha deliberativa: um regime ou um ato corrupto seria aquele que se distancia do modelo de bom governo formulado comunicativamente pela sociedade e onde as decisões são tomadas sem o envolvimento dos cidadãos afetados. Quando as normas morais da sociedade estão inscritas em forma de lei, esse significado corresponde àquele mais relacionado à conformidade às normas. Por diferentes motivos, porém, as leis nunca refletem diretamente as concepções morais de um povo e, assim, torna-se muito limitado pensar corrupção somente em termos de infringência a normas.

Além disso, cada *demos* constrói suas próprias concepções de bem comum e a ideia do que venha a ser corrupção varia enormemente de um lugar para o outro e de um ponto a outro na história. O conceito seria, portanto, relativo por natureza, pois o fenômeno existe somente no espaço gerado entre as ações normativamente esperadas e aquelas que se verificam na prática. Ainda que corrupção, nesse sentido, mantenha um valor negativo, é importante considerar que em uma democracia não se pode esperar uma perfeita correspondência entre práticas e ideais, entre outros motivos porque o fluxo comunicativo democrático permite uma constante revisão do que venha a ser aceito ou rejeitado por aquela comunidade específica

(FILGUEIRAS, 2009). Sendo assim, práticas que por muito tempo foram aceitas podem ser rejeitadas, ou vice-versa, após um período de deliberação coletiva.

A discussão democrática sobre corrupção investe, assim, no aumento de poder político dos cidadãos para controlar a corrupção. Segundo esses autores, a lógica de aumentar o controle sobre indivíduos, tanto quanto a de privatizar serviços, é despolitizante e “carece de uma dimensão maior do ‘público’” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2010, p. 480). A conclusão é que o enfrentamento à corrupção deve considerar e reafirmar os compromissos do corpo político com uma forma de governo reta. Do contrário, corre o risco de consumir recursos financeiros, humanos e de tempo sem produzir resultados efetivos quanto à melhoria da forma de governo. O léxico mercantil da lógica de aumentar controles é insuficiente para sanar o problema, pois não se traduz em discussão sobre valores e normas. Historicamente, é essa a abordagem prevalecente no Brasil, derivada de uma concepção de modernização centrada no Estado que também atribui ao poder público a correção dos valores e práticas predominantes na sociedade (FILGUEIRAS, 2009). Tal abordagem, hiperfocada em arranjos institucionais e influenciada por teorias de desconfiança permanente da esfera pública e do Estado, traz o risco de que, ao invés de uma forma justa de governo, cheguemos à deslegitimação do regime, cujas regras deixam de ser aceitas pelos cidadãos (FILGUEIRAS, 2008; TAYLOR; BURANELLI, 2007).

Se existe disputa em torno da própria ideia de corrupção, existem muito mais propostas do que possa controlar o problema. A cada tipo proposto por Mark Warren (quadro 01), por exemplo, corresponde uma solução específica, como mostrado no quadro 02, abaixo.

Quadro 02 - Falhas na relação de representação e respectivas soluções

Falha detectada	Grau de informação do eleitorado	Poder formal do voto	Solução proposta
Patrimonialismo	Baixo	Baixo	Reformas para reduzir vulnerabilidade social e econômica dos cidadãos.
Exclusão	Baixo	Alto	Reformas para aumentar a capacidade do exercício da razão pública.
Corrupção universal	Alto	Baixo	1) No caso de banalização do desvio: mudança de leis que regem conflitos de interesse, financiamento público de campanhas e, em último caso,

			adoção de um sistema eleitoral com maior capacidade de manter o vínculo principal-agente. 2) No caso de desterritorialização: adoção de novas instituições, capazes de incluir aqueles que podem ser afetados.
Política de soma-zero	Alto	Alto	Adoção de sistema eleitoral que diminuam a soma zero, como votação plurinominal.

Fonte: Elaboração própria, com base em Warren (2005).

Além do esquema colocado no quadro, há uma infinidade de outras soluções, individuais ou combinadas. Ainda que nem sempre seja a primeira em que pensamos ao tratar do tema, a mais elementar talvez seja aquela relativa à própria disputa política: ao institucionalizar a ambição política com mecanismos de freios e contrapesos, os atores se controlam mutuamente, mesmo que muitas vezes essa característica seja, na verdade, um importante mecanismo de fomento a desvios. Também é possível pensar conselhos de políticas públicas e políticas de transparência como espaços de controle social, em que cidadãos e entidades relacionadas ao tema podem controlar de perto a aplicação das normas e a destinação dos recursos (ARANHA, 2015; AVRITZER; FILGUEIRAS, 2010). Neste sentido, a representação e participação política podem ser tomadas como mecanismos de combate à corrupção em regimes democráticos – instrumentos de *accountability* vertical (DIAMOND; MORLINO, 2004) e social (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2006).

Pensar a fiscalização e o combate à corrupção do ponto de vista da inclusão democrática envolve considerar também diferentes concepções de interesse público e bem comum. Ideias preconcebidas de bem comum, como a das teorias economicistas de escolha racional, poderiam levar a crer que o combate à corrupção pode ser realizado por técnicos, treinados para fazer seguir esse interesse público, supostamente objetivo (FILGUEIRAS, 2008). Por outro lado, se pensarmos a democracia como o regime da inclusão, e, portanto, da construção cotidiana do bem comum (HABERMAS, 1996; WARREN, 2005), é corrupto o regime que exclui as pessoas do processo decisório – e evidentemente que a ilegalidade dos atos dos agentes públicos é uma dimensão deste problema. Neste sentido, o combate à corrupção (e aqui se trata, sobretudo, da corrupção do regime), deve avançar no sentido de

conferir à população mais informação e maior capacidade de participação nos processos decisórios governamentais, aprofundando a democracia ao invés de miná-la, pela criminalização do exercício da política.

Nas últimas décadas, no entanto, ganharam destaque formas administrativas de combate à corrupção, com agências internas aos poderes e compostas majoritariamente por burocratas, mais bem associadas à dimensão horizontal da *accountability* (O'DONNELL, 1998). Notabilizaram-se a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), no início da década de 2000, a ampliação das competências dos Tribunais de Contas, no período pós 1988 (ARANHA, 2015; MARONA; BARBOSA, 2018) e – foco deste trabalho – o reforço das instituições judiciais, com ampliação da autonomia e discricionariedade dos atores do Judiciário, Ministério Público e Polícia Federal.

2.2 Controle judicial do poder político

Atualmente, no Brasil, é comum que as pessoas associem a diminuição da corrupção ao trabalho de juízes, promotores e procuradores. De fato, tivemos investimentos consideráveis no controle judicial da atividade política nas últimas décadas, cujos resultados tendem a ser bastante visíveis. Analisando as decisões judiciais sobre corrupção no Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Madeira e Geliski (2019) mostram que o número de decisões sobre o assunto cresceu de forma consistente entre 2003 e 2015, saindo de 15 para 700 decisões, aumento de 4.500%. Um crescimento similar aconteceu com as operações da Polícia Federal (PF), a polícia judiciária dos casos que tramitam na Justiça Federal. Em 2003, foram realizadas 18 operações, número que chegou a 516 em 2015, aumento de quase 3.000%. Ainda que nem todas as operações sejam relacionadas a suspeitas de corrupção, é importante considerar que o investimento massivo na corporação fortaleceu a instituição e contribuiu para o aumento de autonomia de uma instituição que, oficialmente, é parte do Poder Executivo, diretamente subordinada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MARONA; BARBOSA, 2018).

Esse tipo de controle é esperado e sugerido pela teoria democrática, em algum grau. Na democracia representativa, necessariamente existe um espaço entre governantes e governados, mas se essa diferenciação for demasiadamente grande caracteriza-se a perda da relação de representação. Há um desafio colocado, portanto, que requer que os representantes tenham alguma liberdade de ação e, ao mesmo tempo, façam aquilo que é do interesse dos

representados (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2006). Em termos democráticos, a aposta mais óbvia para a resolução do problema é construir um sistema de votação em que o eleitorado é suficientemente informado e tem incentivos suficientes para aprovar ou rejeitar, por meio do voto, a atuação dos representantes. Apesar disso, estas são condições ideais, dificultadas pelo fato de que as eleições ocorrem somente de tempos em tempos.

Em democracias novas ou instáveis, marcadas por um sistema partidário pouco estruturado, alta volatilidade eleitoral, reversões políticas súbitas e baixa institucionalização dos temas de política pública, o problema é ainda maior, e a *accountability* eleitoral não é um mecanismo suficiente para garantir a atuação dos representantes conforme o interesse do eleitorado (O'DONNELL, 1998). Por isso, segundo a literatura sobre o assunto, que teve bastante espaço na América Latina durante o processo de redemocratização, ao menos parte do investimento de controle político deve se dar nas instituições de *accountability* horizontal, ou seja,

agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40)

Uma das formas de *accountability* horizontal se dá por meio do fortalecimento do Poder Judiciário. De forma geral, o Judiciário aumentou sua importância em democracias de todo o mundo ao longo do século XX, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. Democracias de todo o mundo ampliaram o rol de direitos sociais reconhecidos, retirando da lógica de mercado e passando para o âmbito estatal o acesso a bens e serviços considerados básicos (ESPING-ANDERSEN, 1991, 1995). Esse movimento em direção à ampliação da cidadania, somado a outras questões como inefetividade das instituições majoritárias e maior abertura dos tribunais às demandas da sociedade (TATE, 1995), levou a um aumento da importância do Poder Judiciário, que passou a ser fundamental para garantir o cumprimento de direitos que porventura fossem violados. O número e as características das questões decididas pelos tribunais, assim, aumentaram consideravelmente.

No Brasil, a Assembleia Constituinte garantiu o poder do Judiciário rever os atos dos demais poderes, de forma difusa ou concentrada, sendo que, nesta última, foi ampliado o rol de legitimados ativos, de forma a inserir entidades de classe e confederações sindicais entre aqueles que podem alegar inconstitucionalidade dos atos. Em 1993, foi criada a Ação

Declaratória de Constitucionalidade (ADC), o que aumentou a demanda por posicionamentos do Supremo Tribunal Federal. Atos governamentais anteriores à Constituição também podem ser questionados com base no texto de 1988, por meio de uma Ação de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF). Para o Ministério Público, como analisaremos no próximo capítulo, além da atribuição clássica de propositura de ações penais foi garantida autonomia administrativa e financeira, o poder de instaurar inquéritos civis e de propor Ação Civil Pública (ACP) em defesa de direitos homogêneos, coletivos e difusos. Esses movimentos parecem ser um bom indicador para afirmarmos que temos, no Brasil, o que Rosanvallon (2015) chama de “sociedade da desconfiança”.

Da perspectiva das tradições republicana, liberal e democrática, como trabalhado por O'Donnell (1998, 2003), o controle da legalidade do poder político é um espaço de convergência de diferentes tradições. Por um lado, isso facilita a adoção de mecanismos de *accountability*, que cumprem papel importante na promoção do bom governo. Por outro lado, exatamente por se tratar de uma das únicas interseções das teorias, tratar o controle somente em termos de conformidade às leis é necessariamente limitado. Considerar que corrupção é um fenômeno a ser controlado primordialmente pelas leis e pelas instituições judiciais implica em assumir uma postura segundo a qual a solução do problema, eminentemente político, deve ser construída por atores não eleitos, em uma arena supostamente neutra ou, no mínimo mais apartada da disputa cotidiana (ARANTES, 2002).

Nessa concepção, a percepção e o tratamento do fenômeno da corrupção estão restritos ao campo do Direito, enquadrados por uma linguagem jurídica e mobilizando um conjunto relativamente pequeno de atores, tais como o Ministério Público, Poder Judiciário, advogados e polícia judicial. Nesse circuito restrito, “o interesse público é altamente abstrato, dependendo da interpretação realizada pelos agentes do controle estatal – em especial os magistrados – que comunicam suas compreensões como verdade inerente à vida pública” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2010, p. 510). Nesses espaços, nega-se a política, exaltando a virtude de atores supostamente neutros que fazem parte do sistema de Justiça (KERCHE; MARONA, 2018).

Aos limites plásticos da linguagem jurídica soma-se o fato de que os atores envolvidos na construção do sentido do fenômeno da corrupção ocupam cargos públicos não representativos – no sentido de que não foram eleitos por voto popular. Caracteriza-se, por assim dizer, o que Alexander Bickel (1986) chamou de dificuldade contramajoritária: as instituições judiciais devem controlar os representantes eleitos pelo povo mas, para isso, é

necessário mobilizar uma ideia de representação muito mais abstrata, reivindicando-a para si – o que pode redundar em uma despolitização da representação eleitoral, por retratar os governantes como aqueles que demandam tutela e desconfiança constante, já que, ao contrário dos juízes, se orientam segundo interesses próprios ou partidários. Em resumo, por essa perspectiva uma atuação tipicamente política seria prejudicial e, por isso, precisaria ser contraposta às instituições capazes de interpretar o interesse público. Ainda mais complicada é a reivindicação de uma representação propriamente majoritária, sem o pressuposto momento autorizativo legitimador e, portanto, alijada dos necessários mecanismos de controle vertical (AVRITZER; MARONA, 2017).

O que se apreende de toda essa discussão é que o controle político pelas instituições judiciais pode tensionar a democracia, o que certamente não diminui sua importância mas torna mais complexas as análises acerca dos seus impactos para o sistema político. É preciso, considerar, neste ponto, que nem todo controle judicial da corrupção ocorre da mesma forma e, portanto, diferentes vias judiciais implicam a adoção de diferentes pressupostos sobre causa, consequências e formas de resolução do problema. Uma divisão importante entre formas diferentes de combate judicial à corrupção se dá entre o recurso à via cível ou criminal.

No Brasil, a Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), prevê sanções que contemplam tanto a reparação do dano quanto penas individualizadas. O processo judicial que envolve supostos atos de improbidade administrativa corre na seara cível e, por esta razão, os promotores de justiça que atuam no caso podem denunciar agentes públicos, a despeito da prerrogativa de foro ou de função (foro privilegiado)⁶. Além da ação de improbidade, o Ministério Público (MP) pode ajuizar ação civil pública (ACP) para cobrar ajuste e reparação de danos a direitos coletivos, incluídos aí aqueles caracterizados pela lesão ao patrimônio público – o que estende a possibilidade de mobilização estratégica do mecanismo jurídico-processual para os casos de corrupção. Após a Constituição de 1988 foi a via civil que pavimentou a atuação do Ministério Público no combate à corrupção, o que, aliás, gerou um debate considerável na literatura, sobretudo em relação à grande autonomia e discricionariedade concedidas pelo constituinte ao MP

6 Nos casos de crime comum, o STF julga originariamente o presidente, o vice-presidente, ministros de Estado, comandantes das Forças Armadas, chefes de missão diplomática, membros do Congresso Nacional, dos tribunais superiores e do TCU e o Procurador-Geral da República. De forma análoga, prefeitos são julgados pelos órgãos colegiados dos tribunais de justiça estaduais. O dispositivo é uma forma de evitar pressões locais sobre o Judiciário, mas sofre críticas daqueles que apontam a possibilidade de construção de acordos políticos entre acusados e julgadores nos tribunais superiores.

(KERCHE, 2009) e seus possíveis efeitos negativos para os acusados e para a administração pública (ARANTES, 2002).

Nos últimos anos, uma série de incentivos e aprendizados institucionais, junto a pressões oriundas de diversos campos, fez com que a atuação criminal ganhasse destaque no controle do poder político. Alterações legislativas e políticas promovidas pelos governos do Partido dos Trabalhadores somaram-se a iniciativas internas às instituições judiciais, possibilitando a ascensão de um novo tipo de controle, como detalharemos no quarto capítulo. Analisando de perto os pressupostos envolvidos nesse tipo de atuação, conclui-se que o conceito de corrupção que ganhou força no país deriva principalmente de abordagens econômicas de escolha racional: indivíduos racionais, ao ocupar cargos de alta decisão política, ponderam os custos e os benefícios de uma atuação que atenta contra o interesse público. A corrupção, nesse caso, seria quase inerente à atividade política- sendo suficiente a oportunidade para sua efetivação – o que reduziria a relação custo-benefício dos serviços entregues pelo Estado em comparação a da iniciativa privada. A solução para o problema passaria por aumentar enormemente os custos de um ato corrupto e, ao mesmo tempo, retirar o Estado da economia, privatizando suas empresas e a prestação de serviços. Não por acaso, a ascensão dessa abordagem nas ciências sociais está relacionada à escalada do neoliberalismo, à pressão internacional por ajustes fiscais (FILGUEIRAS, 2008) e pela revisão das normas penais de combate à corrupção (ENGELMANN, 2020).

Não se trata, aqui, de minimizar a função de *accountability* político das instituições judiciais. Ainda que o voto seja fundamental para manter viva a responsabilização dos representantes perante os representados, contemplando em parte a dimensão vertical da *accountability* política, esse tipo de controle *pos facto*, como mostrado em parágrafos anteriores, é insuficiente para manter a democracia estável e, por isso, faz-se necessário ativar mecanismos de fiscalização contínua que envolvam as burocracias e, inclusive, as instituições e atores do sistema de justiça (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006). Considerando, contudo, que a *accountability* é um meio para garantir inclusão política (FILGUEIRAS, 2008), e não um fim em si mesma, é fundamental que as instituições de controle cumpram seu desígnio em atenção à soberania popular, base do regime democrático (AVRITZER; MARONA, 2017). Ao fazê-lo, é importante considerar que o interesse público e o bem comum estão em disputa constante e, por isso, é pouco saudável reivindicar o monopólio de sua representação. Bem desenhado e ciente de seus limites, o controle exercido pelas instituições judiciais pode ser um grande aliado das democracias, sobretudo aquelas mais jovens, que adicionam às dificuldades cotidianas vícios adquiridos em tempos autoritários.

2.3 Ordenamento internacional

É muito comum que cientistas políticos analisando instituições de controle no Brasil foquem nas questões nacionais, seja tratando de contingências (como as manifestações de junho de 2013) ou de desenvolvimentos institucionais mais estruturados (como o investimento na Polícia Federal ou o ganho de poder progressivo do Ministério Público ao longo de várias décadas). Nessas análises, aparece pouco a dimensão internacional, que influencia tanto a alteração de normas quanto o trabalho cotidiano dessas instituições. De forma contrastante, essa relação com as normas internacionais são bastante comuns nos textos da comunidade jurídica nacional, sobretudo a parcela que defendeu – e continua a defender – o giro de *accountability* (AVRITZER; MARONA, 2017) em direção a uma política penal mais rígida (CHECKER, [s. d.]; COSTA, [s. d.]; THAME et al., 2016; COSTA, 2013).

Diversos motivos contribuem para essa disparidade de foco, incluindo questões corporativistas dos atores do sistema de justiça e preferências teóricas da ciência política. Especificamente sobre o relativo silêncio por parte dos cientistas políticos, é importante destacar que a pauta anticorrupção nunca esteve entre as prioridades da política externa brasileira, mesmo nos períodos em que o tema foi fortemente mobilizado no país. O Brasil assistiu, sem interferir, à construção e ao desenvolvimento do sistema internacional anticorrupção, limitando-se a assinar os tratados e internalizando-os, posteriormente (TOURINHO, 2018).

O regime internacional contra corrupção e lavagem de dinheiro é constituído por tratados internacionais, normas comerciais consideradas imperativas pelos principais compradores e vendedores, leis nacionais com efeitos extraterritoriais e redes de cooperação que incluem governos, empresas, organizações financeiras e organizações da sociedade civil (ROSE-ACKERMAN, 2013; TOURINHO, 2018). Por estarmos tratando de corrupção com foco no cenário brasileiro, recorte que faz convergir discussões sobre corrupção e lavagem de dinheiro, trataremos conjuntamente da organização internacional sobre ambos os temas. Apesar disso, vale ressaltar que historicamente esses dois campos do direito internacional são fruto de preocupações diferentes, que serão ressaltadas neste trabalho sempre que necessário. Atualmente, contudo, as duas pautas têm forte convergência, o que não surpreende considerando que a concepção de corrupção adotada hegemonicamente pela comunidade internacional foca nos ganhos privados de agentes públicos e, de fato, o pagamento sistemático e volumoso de propinas demanda esquemas estruturados de lavagem de dinheiro.

Ainda que concepções alternativas tivessem mais destaque na teoria política, o cenário internacional é pouco propício para pensar corrupção de forma plástica, já que se desenvolve sobre aquilo que é comum a todos os países signatários, reduzindo o escopo de aplicação de seus tratados. Em termos de corrupção, essa interseção de diferentes países constitui-se principalmente do pagamento de propinas (O'DONNELL, 1998).

Como antecipado nas seções anteriores, a corrupção por muito tempo foi considerada inevitável e, em alguns casos, até mesmo benéfico para o desenvolvimento econômico. No plano internacional, a situação começa a se alterar nos anos 1970, com os escândalos de corrupção por parte de empresas dos Estados Unidos e a posterior aprovação do FCPA. Com a aprovação da lei, as corporações estadunidenses passaram a alegar que eram as únicas no mundo a sofrer sanções domésticas por corrupção realizada em outro país, o que desequilibrava o mercado internacional e, por isso, era necessário adotar normas similares que também valessem para suas concorrentes⁷. Ainda assim, durante as décadas de 1980 e 1990 as principais multinacionais mantinham operações organizadas de corrupção, com consentimento dos países onde estavam sediadas. É nesse período que vão ganhando forças outras iniciativas internacionais de combate à corrupção, graças ao surgimento de novas fontes de pressão. A partir da década de 1980 e principalmente ao longo dos anos 1990, organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, passaram a promover uma visão negativa da corrupção, preocupados sobretudo com a capacidade de pagamento dos países tomadores de empréstimo. Enquanto isso, o sistema contra lavagem de dinheiro se desenvolvia cada vez mais, também alimentado pelos Estados Unidos na tentativa de conter o fluxo financeiro que alimentava o mercado de drogas e organizações consideradas terroristas (TOURINHO, 2018).

Em 1988, a Organização das Nações Unidas (ONU) concluiu a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, também chamada de Convenção de Viena de 1988. O principal objetivo do acordo é a criminalização de diversas fases da cadeia de distribuição de drogas, do plantio ao consumo, além de fomentar parcerias para investigações de organizações financiadas pela venda dos entorpecentes. Entre esses mecanismos de parceria, destaca-se, para os fins deste trabalho, o dispositivo pelo qual os

7 Em junho de 2021, o governo dos Estados Unidos estabeleceu o combate à corrupção como um tema de segurança nacional, demandando esforço de todas as agências governamentais, incluindo os órgãos de inteligência e cooperação internacional. Na nota assinada pelo presidente Joe Biden, fica explícita a ideia de que um sistema financeiro internacional mais transparente beneficia diretamente os EUA: “by effectively preventing and countering corruption and demonstrating the advantages of transparent and accountable governance, we can secure a critical advantage for the United States and other democracies” (BIDEN JR, 2021).

países signatários se comprometem a instituir mecanismos de diálogo e assistência com os demais, não podendo recusar a colaboração alegando direito ao sigilo bancário dos investigados. A Convenção também previa que as partes (implicitamente, os países ricos) se comprometeriam ativamente a prestar assistência aos países em desenvolvimento. A Convenção de Viena de 1988 entrou para o ordenamento jurídico nacional com o Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991.

Em 1989, um ano depois da assinatura da Convenção de Viena de 1988, foi criado o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI⁸). O GAFI nasceu de uma reunião do G7 que constatou a necessidade de um esforço temporário para desenvolver medidas de enfrentamento à lavagem de dinheiro e, após múltiplas renovações do grupo, em 2019 seus membros decidiram torná-lo permanente. Hoje o GAFI é composto por duas organizações regionais e 37 países (incluindo o Brasil), e trabalha em conjunto com outras dezenas de organizações internacionais. A principal forma de atuação do GAFI é por meio da emissão de recomendações, que tentam uniformizar os mecanismos de investigação e punição da lavagem de dinheiro no mundo. O grupo também monitora os países-membros para verificar a adoção das medidas recomendadas (GAFI, [s. d.]). Durante a década de 1990, vários países instituíram unidades de inteligência financeira (UIF), baseados na Recomendação nº 29 do GAFI. Seguindo esse caminho, o Brasil criou, em 1998, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)⁹. Mais recentemente, em uma rodada de avaliação, o GAFI concluiu que os esforços do Brasil para enfrentamento da corrupção eram insuficientes, por falta de estatísticas disponíveis. Depois disso, em 2012, o CNJ ordenou que todos os tribunais do país registrassem em sistema os detalhes dos processos de improbidade administrativa e crime contra a administração pública, base para o cumprimento da Meta 18, que almejava julgar até o fim de 2013 todos os processos do gênero que fossem anteriores a 2012 (MACHADO; PASCHOAL, 2016).

Em 1996, a Organização dos Estados Americanos (OEA) organizou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, conhecida como Convenção de Caracas. A Convenção virou norma no Brasil em 2002, com o Decreto nº 4.410. No ano seguinte à Convenção da OEA, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) promulga a

8 O grupo também é chamado de FATF, sigla em inglês para Financial Act Task Force.

9 Em 2019, a Medida Provisória nº 893 renomeou o órgão, que passou a se chamar oficialmente Unidade de Inteligência Financeira e teve sua estrutura transferida ao Banco Central. O novo nome, porém, foi rejeitado pelo Congresso Nacional, que manteve COAF. Segunda a justificativa da MP, a iniciativa era uma antecipação à avaliação do sistema brasileiro de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP), que seria realizada em 2020 pelo GAFI.

Convenção Sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. A Convenção coloca, para os países signatários, as mesmas restrições que as empresas baseadas nos Estados Unidos já encontravam desde a edição do FCPA, em 1977. Mesmo não sendo membro da OCDE, o Brasil assinou a Convenção, que foi internalizada com o Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

Em 2000, a ONU adota a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo. A Convenção estabelece como crime específico a participação em organizações criminosas, incentiva a utilização de “técnicas especiais de investigação”, prevê cooperação internacional estruturada e sugere mecanismos de cooperação entre investigados e autoridades, como a imunidade para delatores. Um dos artigos também estabelece que atos de corrupção ativa e passiva devem ser considerados crime nos países onde ainda não fosse assim. A Convenção entrou para o ordenamento jurídico nacional com o Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Desde então, houve um processo de revisão de normas nacionais para adequação à Convenção de Palermo. Vale destacar, em 2013, a Lei nº 12.846 (Lei Anticorrupção) e a Lei nº 12.850 (Lei de Organizações Criminosas). Com a Lei Anticorrupção, o Brasil finalmente passou a atender o art. 10 da Convenção, estabelecendo responsabilidade das pessoas jurídicas em casos de crimes graves, sem descartar a possibilidade de responsabilização individual das pessoas que tiverem cometido os atos. Já a Lei nº 12.850/13 traz a definição de “organização criminosa” e altera a tipificação de “associação criminosa” no Código Penal, facilitando a mobilização desses artigos por parte da polícia judiciária e do Ministério Público.

Em 2003, foi assinada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida). Destaca-se, no texto, o fato de não haver uma definição de “corrupção”, tema central do tratado. Para entender o que se entende por corrupção na Convenção de Mérida, portanto, é preciso analisar o rol de práticas que os signatários se comprometem a enfrentar.

O capítulo III do referido diploma internacional recomenda aos Estados signatários que adotem medidas que incriminem o suborno de funcionários públicos nacionais (art. 15), o suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários públicos de organizações internacionais públicas (art. 16), a malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público (art. 17), o tráfico de influência (art. 18), o abuso de funções (art. 19), o enriquecimento ilícito (art.20), o suborno no setor privado (art. 21), a malversação a malversação ou peculato de bens no setor privado (art. 22), a lavagem de dinheiro (art. 23), o encobrimento (art. 24) e a obstrução da justiça (art. 25), podendo se extrair de tais práticas,

assim, a ideia matriz do que deve ser enquadrado como corrupção do ponto de vista jurídico (COSTA, 2013, p. 163).

Destaca-se que, após mais de duas décadas de vigência do FCPA, um documento das Nações Unidas adota a criminalização do pagamento de propinas em outros países. A Convenção foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Nos últimos anos, não houve novos tratados multilaterais para tratar de corrupção e lavagem de dinheiro, mas desde os ataques de 11 de setembro de 2001 há mais pressão internacional por maior regulação e transparência do sistema financeiro internacional (TOURINHO, 2018). O GAFI, por exemplo, ampliou o escopo de atuação, incluindo explicitamente o financiamento de organizações terroristas.

Quadro 03 - Iniciativas internacionais de combate à corrupção

Ano	Ato
1977	FCPA
1988	Convenção de Viena
1989	GAFI-FATF
1996	Convenção de Caracas
1997	Convenção OCDE
2000	Convenção de Palermo
2003	Convenção de Mérida

Fonte: elaboração própria

O tempo decorrido entre a assinatura de um tratado internacional e sua efetivação em âmbito nacional é marcado por disputas políticas em diferentes níveis e entre múltiplos atores. Apesar da grande variação, a literatura aponta alguns caminhos pelos quais essa internalização pode acontecer. Uma primeira via é aquela em que as normas internacionais inspiram atores domésticos, que passam a pressionar pela mudança na legislação nacional, em alguns casos inclusive propondo o texto das novas leis, mais adequadas aos compromissos que o país assumiu perante a comunidade internacional. Mesmo sem uma alteração legal, os tratados internacionais podem legitimar uma mudança na atuação de instituições de controle, que reconhecem agir em desconformidade com as leis mas alegam seguir as convenções assinadas pelo país (ROSE-ACKERMAN, 2013). O equívoco, portanto, estaria nas velhas normas, e não na nova atuação da instituição.

No Brasil, convenções internacionais têm caráter de emenda constitucional, o que facilita a adoção dessa estratégia, como veremos mais adiante para o caso do Ministério Público. Vale ressaltar, ainda, que essa mobilização de normas internacionais para alteração de leis é feita de forma estratégica e muitas vezes altamente seletiva, de forma que esse aparato normativo seja utilizado como um meio para que atores e instituições envolvidos

alcancem seus objetivos próprios – incluem-se aí, além dos defensores da medida, aqueles que se opõem a ela. Sendo assim, o processo de internalização pode incluir seleção e modificação de certas medidas para que a norma final esteja adequada à visão de mundo e aos interesses daqueles que a defendem (TOURINHO, 2018). Cabe citar como exemplo, aqui, a definição de “grupo criminoso organizado” adotado pela Convenção de Palermo, que não corresponde à definição de “organização criminosa” nem à de “associação criminosa”, ambas constantes da Lei de Organizações Criminosas. De forma igualmente seletiva, a Lei Anticorrupção tipifica somente uma parte do que foi acordado na Convenção de Mérida sobre responsabilização de pessoas jurídicas.

Além da inspiração de atores nacionais, a adoção de normas anticorrupção pode se dar por pressão externa, vinda de outros países ou de organizações da sociedade civil. Nessa frente de pressão, podem ser utilizadas estratégias como proibição de acordos comerciais com o país, divulgação de rankings e outros mecanismos de exposição (ROSE-ACKERMAN, 2013). Em relação a estes últimos, vale ressaltar a importância dos rankings de transparência e de corrupção, que forçam os países a se adequarem aos critérios dos índices adotados. Desde a edição do FCPA, essa estratégia é adotada por países e instituições de financiamento internacional, mas ganhou nova força com a fundação, em 1993, da Transparência Internacional, organização não governamental que desenvolve estratégias para definir o problema da corrupção, bem como para colocá-lo na agenda global (TOURINHO, 2018). Merece destaque, nessa atuação, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), divulgado anualmente desde 1995 e que avalia os países com base em uma escala de 0 a 100¹⁰ (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020).

Normas internacionais anticorrupção também podem ser internalizadas por conta de mecanismos de implementação secundários previstas no texto. A norma pode permitir, por exemplo, cooperação internacional entre órgãos de investigação. Mesmo que os principais artigos da convenção não sejam internalizados imediatamente, a cooperação entre burocratas (portanto, fora da via diplomática, que é controlada pelo chefe do Poder Executivo) permite o avanço de técnicas e a criação de normas internas enquanto o ordenamento legal não é alterado (ROSE-ACKERMAN, 2013).

A construção de um forte aparato internacional anticorrupção nas décadas de 1980 e 1990 foi possível somente pela emergência do tema entre diferentes países, empresas

10 Países mais próximos ao 100 são considerados mais íntegros e aqueles próximos a 0 são considerados mais corruptos. Segundo os dados para 2020, Dinamarca e Nova Zelândia ocupavam o topo da lista, com 88 pontos, enquanto Somália e Sudão do Sul eram considerados os mais corruptos do mundo, com 12 pontos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020).

multinacionais e organizações não governamentais. Para os fins deste trabalho, porém, é importante destacar que essa relação de causa e consequência é circular, e as medidas internacionais adotadas também são causa – ou, pelo menos, uma condição necessária – para que o tema ganhasse relevância e para a construção de coalizões de defesa de políticas públicas anticorrupção, sejam elas domésticas ou internacionais. A atuação dessas coalizões de defesa vai desde a definição de “corrupção” até pressão por uma reforma completa do Estado, passando pelo mapeamento de atores relevantes para construção de mecanismos anticorrupção, identificação das melhores arenas para promover o debate sobre o tema e pressão pela “simplificação” das normas regulatórias. Segundo Susan Rose-Ackerman (2013), esse conjunto de estratégias pode ser classificado em três categorias: aquelas que aumentam a informação disponível, as que consolidam entendimentos internacionais de governança e as que investem diretamente em projetos de reforma administrativa nos países-alvo, reivindicando flexibilizações, privatizações e, em casos extremos, a alteração completa do corpo burocrático¹¹.

No plano doméstico, o jogo de forças também sofre alterações consideráveis. No caso brasileiro, Polícia Federal, Ministério Público e o Poder Judiciário passaram a trabalhar mais próximos de instituições estrangeiras e agências internacionais, por meio de acordos que não necessariamente passam pelas vias diplomáticas, o que mostra a autonomia que esses órgãos têm e que podem adquirir por meio de mecanismos secundários dos tratados anticorrupção que versam sobre a cooperação entre os países signatários. Esse tipo de cooperação, sobretudo com instituições dos Estados Unidos, é um dos fatores que devem ser levados em conta ao analisar a ascensão de doutrinas econômicas do Direito e da adoção de um marco punitivo de controle do sistema político, em oposição àquele adotado no fim dos anos 1980, baseado em direitos sociais e individuais (ENGELMANN, 2020).

11 A aposta é que essas medidas sejam capazes de influenciar a diminuição da pobreza, o desenvolvimento econômico e a legitimidade do governo democrático. Existem estudos que encontraram relação significativa para os dois primeiros resultados mas nem mesmo os defensores dessas medidas conseguiram encontrar evidências de aumento de legitimidade por meio dessa estratégia (ROSE-ACKERMAN, 2013).

2.4 Ordenamento legal brasileiro

Há muito tempo o sistema jurídico brasileiro convive com normas para exercer controle jurídico sobre os agentes políticos. A redação original do Código Penal (BRASIL, 1940) já tratava de diferentes delitos desse tipo, como peculato, concussão, corrupção passiva e ativa. As constituições de 1946, 1967 e 1988 dispõem, de diferentes formas, sobre a possibilidade de qualquer cidadão solicitar anulação de ato lesivo ao patrimônio público (Ação Popular). A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, elenca diversos crimes de responsabilidade pelos quais o presidente da República, ministros de Estado, ministros do STF e PGR podem ser retirados do cargo, em processo conduzido pelo Congresso Nacional. A norma equivalente para prefeitos e vereadores é o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

Em 1985, a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) garantiu a possibilidade de ação para a defesa de direitos difusos e coletivos¹². A lei se mostrou um importante mecanismo de controle do poder político, e foi mobilizada constantemente contra instituições públicas acusadas de desrespeitar esses direitos. Os principais resultados da ACP são a obrigação de fazer ou de não fazer, focando, portanto, na correção da situação e na reparação do dano. O Ministério Público, um dos legitimados para proposição de ACP, pode instaurar inquérito civil para a instrução da ação e, ainda, propor um termo de ajustamento de conduta com as pessoas ou instituições violadoras do direito, o que lhe garante um amplo grau de autonomia e a possibilidade de agir em múltiplas frentes sem passar pelo Poder Judiciário. Cabe destacar que, inicialmente, os direitos tutelados por ação civil pública se restringiam àqueles listados em lei, mas a Constituição de 1988 elenca, entre as funções do Ministério Público, “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” (art. 129, III).

A Constituição de 1988 também estabelece que são princípios da administração pública a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além da ação penal, atos de improbidade administrativa podem resultar na suspensão de direitos políticos, perda da função pública e ressarcimento ao erário. Para regulamentar a aplicação dessas sanções, em 1992 foi publicada a Lei nº 8.429 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA). A LIA prevê regras específicas para processos judiciais civis contra políticos e instituições públicas. Destaca-se que, enquanto o enquadramento de corrupção enquanto crime comum ou

¹² A primeira lei que admitiu essa possibilidade foi a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), que, contudo, aplicava-se a um tema específico e não detalhou o procedimento.

crime de responsabilidade é algo comum em muitos países, a LIA cria um caminho para o controle da administração pública que é pouco usual, em termos comparativos. A ação de improbidade administrativa tem efeitos parecidos àqueles das outras duas formas de responsabilização, mas sua tramitação não enfrenta obstáculos como o foro por prerrogativa de função ou a necessidade de maioria no Legislativo para responsabilizar o agente público. Com a ação de improbidade administrativa, promotores e juízes em primeira instância podem acusar e julgar ocupantes de cargos eleitos, com penas igualmente graves, como perda do mandato e suspensão dos direitos políticos. Em relação ao conteúdo da LIA, vale ressaltar que há uma redução do conceito de discricionariedade administrativa e uma aposta em um tratamento mais próximo ao do Direito Penal, “criminalizando” e controlando judicialmente iniciativas consideradas indesejadas, ou imorais (ARANTES, 2002). Soma-se, à lista de atos de improbidade administrativa trazida pelo Capítulo II da LIA, a interpretação que se consolidou no sistema judicial, entendendo que os mais de quarenta incisos que detalham a possibilidade de aplicação da LIA não são exaustivos. Tornou-se comum, assim, a utilização do *caput* do artigo 11 para enquadrar casos não previstos em lei mas que, na interpretação do Ministério Público, violam os princípios da administração pública (SILVA, 2015).

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] (BRASIL, 1992).

Com a edição da LIA e a interpretação que se fez dela, portanto, o sistema judicial passou a controlar o sistema político baseado na interpretação de atos à luz de diretrizes vagas, como honestidade ou lealdade às instituições. Pode-se dizer, assim, que a LIA é um componente fundamental para a consolidação do modelo de Ministério Público pós 1988, marcado pela alta discricionariedade da instituição em matérias civis (KERCHE, 2007).

Considerando as discussões levantadas na seção 2.2 deste trabalho, é preocupante que instituições com tamanha autonomia possam responsabilizar o poder político por atos que não são explicitamente proibidos por lei. Essa preocupação acentua-se ainda mais se concluirmos, como Arantes (2002), que a ação de improbidade administrativa é um mecanismo para suplantar a ação popular prevista na Constituição, que pode ser iniciada por qualquer cidadão mas não pelo Ministério Público. O controle do poder político via ação popular é mal visto “pela comunidade jurídica por seu uso indiscriminado e quase sempre ‘corrompido’ por interesses políticos facciosos” (ARANTES, 2002, p. 103), ou seja, a proposta é que a política

não seja controlada dentro da própria política, mas por instituições e mecanismos supostamente neutros com alta capacidade – e possibilidade – de interpretação das normas e dos princípios sociais.

CAPÍTULO 3: MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

3.1 Conceito e funções típicas de Ministério Público

No direito moderno, o processo é composto por, no mínimo, três sujeitos: autor, réu e juiz (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2015). Assim como a atribuição de julgar compete sempre ao Estado, nas ações penais públicas também cabe à autoridade estatal o dever de acusar. Apesar de integrarem o sistema de justiça, os órgãos responsáveis pela ação penal têm a função tipicamente executiva de definir prioridades de alocação de recursos em busca de um objetivo público: a condenação daqueles cujas ações estejam legalmente tipificadas como criminosas. Como citamos no primeiro capítulo, é por esse caráter executivo que são normalmente ligados ao governo, em alguns casos como corpo burocrático sob o comando do Ministério da Justiça e em outros casos compondo mais diretamente o sistema político por meio do jogo eleitoral (KERCHE, 2018a). Seja como for, esse órgão estatal atua como *gatekeeper* da justiça criminal, já que o Judiciário não promove inquéritos nem formula acusações (MARONA; KERCHE, 2021). No Brasil, a ação penal pública é responsabilidade de uma agência especializada, denominada Ministério Público, que até 1988 estava subordinado ao Poder Executivo e também acumulava o papel de defensor do Estado, ou seja, representava o Estado juridicamente de forma ampla, tanto para acusar quanto para defender.

Em termos gerais, a estrutura do Ministério Público segue a lógica estabelecida para o Poder Judiciário. Cada estado brasileiro tem o próprio Ministério Público, que é quem propõe ações à justiça estadual. Paralelamente, o Ministério Público da União agrega o Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, responsáveis por atuar, respectivamente, na Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar e TJDFT.

3.2 Constituição de 1988 e atuação na esfera civil

A organização do MP foi substancialmente alterada com a Constituição de 1988, a ponto de alguns autores considerarem esse ponto a maior inovação da Constituição (KERCHE, 1999). O órgão deixou de ser subordinado ao Poder Executivo e de exercer advocacia pública, seus membros ganharam independência em relação às instâncias

superiores e passaram a mobilizar instrumentos que colocariam o MP em posição de destaque na defesa dos recém constitucionalizados direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis. Trata-se do inquérito civil, da ação civil pública (ACP) e do termo de ajustamento de conduta (TAC), por meios dos quais o MP passou a atuar fortemente no campo cível, na defesa daquele conjunto de direitos atrelados à sociedade como um todo. Com isso, alterou-se radicalmente o padrão de atuação de uma instituição antes controlada pelo Executivo e restrito às ações penais. Mesmo sendo integralmente composto por atores não eleitos, o Ministério Público assumiu o papel de defensor da sociedade, inclusive em ações contra os poderes eleitos.

Segundo os ditames do direito liberal clássico, espera-se que as instituições estatais atuem diretamente na ação penal, mas deixem às pessoas privadas a faculdade de optar por processar ou não aqueles que eventualmente lhes infringam algum direito, limitando às situações excepcionais a interferência do Estado na relação entre particulares. Inobstante isso, desde os anos 80 o ordenamento jurídico brasileiro passou a reconhecer e normatizar direitos coletivos ou difusos, ou seja, aqueles cujos destinatários são uma coletividade. Nesses casos, não são as pessoas, individualmente, que acionam o Poder Judiciário – ao contrário, boa parte desse trabalho é feita por alguma instituição que represente esses indivíduos. A emergência desses direitos não é uma exclusividade brasileira, e encontra paralelos em muitos outros lugares, notadamente na Europa da segunda metade do século XX. No nosso caso, contudo, chama a atenção que a instituição que mais se destaca na defesa da sociedade por meio dessas ações – inclusive contra o Estado, quando este é acusado de desrespeitar direitos básicos – é a mesma que, na ação penal, cumpre papel de acusar, em nome do próprio Estado. Em muitos outros países, esse trabalho de controlar abusos e omissões governamentais é feito por um *ombudsman*, comumente chamado de Defensor do Povo em países latinoamericanos, como Argentina, Peru e Uruguai. A versão latinoamericana ganhou também a função de zelar pelos direitos humanos, pauta que ganhou destaque com a redemocratização (ARANTES, 2002; LEMGRUBER et al., 2016). A União Europeia também adota o modelo de *ombudsman*, que pode ser acionado por qualquer cidadão europeu. No Brasil, a figura de Defensor do Povo estava prevista no anteprojeto constitucional da Comissão Afonso Arinos, mas foi deixada de lado ao longo dos debates da Assembleia Constituinte¹³. Venceu, portanto, a corrente que

13 Mesmo sem o respaldo constitucional, algumas normas municipais preveem um órgão específico para exercer essas funções. Em Curitiba, por exemplo, essas atribuições são responsabilidade do Ouvidor, enquanto em Belo Horizonte a denominação é Defensor do Povo, tal qual previsto no anteprojeto constitucional e difundido em outros países da América Latina. A instituição não está ativa em nenhuma das duas cidades.

defendia que esse trabalho fosse feito pelo Ministério Público, que passou a ser responsável por “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição” (art. 129, II), mesmo texto que, no anteprojeto, constava no artigo sobre o Defensor do Povo. O movimento consolidava constitucionalmente uma tendência nos anos 1980 de atribuir tais poderes ao MP, desde a aprovação da Lei nº 6.938/1981 e passando pela Lei Complementar nº 40/1981 e pela Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

É importante pontuar que a ampla autonomia e a discricionariedade do MP na condução do inquérito civil, ACP ou TAC não se reflete no campo penal. Em período de transição democrática após duas décadas de ditadura, os constituintes decidiram que investigações criminais funcionariam com uma divisão do trabalho entre investigação, acusação e julgamento. A investigação criminal ficou sob a responsabilidade da polícia judiciária e o julgamento, ainda que o MP esteja convencido da autoria e materialidade do crime, resguardado ao Poder Judiciário (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2015). Isto é, o texto de 1988 não prevê que os promotores brasileiros ajam tal qual é facultado a seus pares nos Estados Unidos, onde é possível optar por propor ou não a ação penal, sugerir penas ao Poder Judiciário e/ou negociar diretamente com o réu. Por aqui, a justiça criminal ancorava-se, segundo o desenho constitucional, na divisão estrita de tarefas entre a polícia (que investiga), o MP (que denuncia/acusa) e o juiz (que julga). Essa cadeia sequencial faz com que cada instituição participante do processo atue como ponto de veto, demandando algum consenso entre elas para que alguém seja efetivamente condenado, o que mostra um garantismo intencional por parte da Assembleia Constituinte. Do ponto de vista de quem tem a função de buscar a condenação, porém, essa divisão do trabalho configura uma limitação do próprio trabalho (SADEK, 2000), motivo pelo qual desde os anos 1990 há diferentes movimentos internos ao MP para permitir a investigação criminal por promotores e procuradores. Desde a década de 1990, esse modelo tripartite vem sendo suplantado por uma outra configuração, na qual o Ministério Público pode conduzir a investigação, tanto diretamente quanto coordenando um trabalho executado pela Polícia. Sem previsão legal, os defensores desse modelo se apoiam no argumento de que o inquérito estaria a serviço da acusação e, sendo assim, deve ser conduzido da forma como será melhor utilizado posteriormente pelo órgão acusador. Em outras palavras, em nome da eficiência do processo o MP tenta desfazer o ponto de veto intencionalmente previsto na Constituição, apoiando-se em uma interpretação ampla de normas que garantem a possibilidade de o MP exercer “outras

funções” para além daquelas explicitamente listadas. Desde 2015, essa interpretação conta com respaldo do STF, que julgou constitucional a condução da investigação pelo MP.

Outro ponto de restrição da discricionariedade do MP no campo penal é a adoção do princípio da legalidade, segundo o qual a instituição deve promover a investigação sempre que houver indícios consistentes e, se encontradas provas, deve ser feita a acusação. O princípio da legalidade reduz consideravelmente o nível de discricionariedade dos promotores, que, ao menos em tese, não podem escolher prioridades no trabalho de combate ao crime¹⁴, ao contrário do que fazem seus pares nos Estados Unidos, por exemplo, onde prevalece o princípio da oportunidade. Também neste ponto, alterações recentes – algumas internas ao MP, outras por alterações legislativas – promoveram a mitigação do princípio da legalidade em alguns temas, como combate a organizações criminosas, como mostraremos no capítulo 4.

Mesmo limitado no campo penal, o Ministério Público saiu fortalecido da Constituição de 1988, tanto pelos novos instrumentos que passou a mobilizar quanto pelos princípios e garantias institucionais voltados ao exercício dos novos poderes.

3.3 Princípios e garantias

A instituição e os membros do Ministério Público contam com uma série de garantias voltadas à independência e à imparcialidade dos promotores. Neste trabalho, não passaremos por todas elas e focaremos naquelas mais relevantes para entender a possibilidade de existência de uma política institucional de enfrentamento à corrupção.

3.3.1 Autonomia

Art. 127 - [...]

[...]

§ 2º - **Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa**, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

14 A discricionariedade completa nunca é eliminada, pois, como mostra Arantes (2002), é possível agir de formas diferentes com base no mesmo Código Penal, selecionando um ou outro artigo a depender dos objetivos traçados pelos acusadores.

Em primeiro lugar, é preciso ponderar que “autonomia” no art. 127 tem o significado que a literatura da área de políticas públicas atribui ao termo, como a capacidade de agências burocráticas imprimirem a própria agenda sem interferência de uma autoridade superior. Ao tratar de Ministério Público, é importante não confundir “autonomia” com “independência”, termo que também está presente no art. 127 (§ 1º), mas para tratar da atuação individual dos promotores, mais próximo, assim, dos debates sobre discricionariedade burocrática (LOTTA; SANTIAGO, 2017). Grande parte da literatura sobre MP no Brasil utiliza o termo “independência” de forma ambígua, o que talvez se deva à forma como o assunto é tratado pela literatura sobre divisão de poderes. A própria Constituição, em seu art. 2º, estabelece que “São Poderes da União, *independentes* e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. “Independência”, nesse caso, significa a não subordinação de um poder a outro, exatamente o significado que, no art. 127, é atribuído a “autonomia”. Por conta da confusão semântica, é importante explicitar que quando não houver indicação contrária os termos serão empregados neste trabalho com o significado que têm no art. 127, mesmo ao tratar de outras áreas.

A autonomia prevista para a instituição tem implicações importantes nas regras de escolha e destituição do procurador-geral. O Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público da União, precisa ser membro da carreira de procurador e precisa ser aprovado pelo Senado Federal após a indicação do Presidente da República. Nos estados, a regra é mais rígida: os governadores só podem indicar quem estiver entre os três mais bem votados nas eleições internas. Essa regra permite uma autonomia ainda maior e altera o *locus* da campanha para a chefia da instituição, já que os postulantes têm mais incentivos para agradar a seus pares do que ao próprio governador que o nomeia (KERCHE, 2020). Uma vez nomeado, tanto nos estados quanto na União o procurador-geral tem alguma estabilidade no cargo, pois cumpre mandato de dois anos, podendo ser destituído somente mediante o voto da maioria absoluta do Poder Legislativo¹⁵.

Um ministério público autônomo tem maior capacidade de propor ações contra o Estado, seja acusando governantes de algum malfeito ou propondo ações judiciais para a garantia de direitos básicos, como educação e saúde. Por outro lado, a autonomia do órgão traz alguns tensionamentos no que tange o controle democrático e a estabilidade política do país (KERCHE, 2020). Uma instituição completamente autônoma não presta contas a outras e, portanto, não está sujeita às punições ou premiações derivadas da relação de controle. A

15 No caso do Procurador-geral da República, a casa legislativa responsável por votar a destituição é o Senado Federal, a mesma que aprova os nomes indicados pelo Presidente da República.

Constituição não estabeleceu nem conselhos de instituições judiciais, comuns em demais democracias. Somente em 2004 foram criados o Conselho Nacional da Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público, compostos majoritariamente por membros das carreiras que deveriam fiscalizar, regidos por regras que favorecem o acusado e com baixíssimo percentual de punição a desvios (KERCHE; OLIVEIRA; COUTO, 2020). Esse grau de autonomia ao MP, porém, não foi capaz de afastar a instituição da atividade política – muito pelo contrário: a autonomia adquirida permitiu uma forte organização em defesa de interesses corporativistas e seus membros tornaram-se um importante grupo de interesse capaz de influenciar diretamente a dinâmica partidária, seja exercendo lobby ou com investigações ameaçadoras (KERCHE, 2018a).

Do ponto de vista da implementação de políticas públicas, o isolamento burocrático do Ministério Público também pode ser um entrave. Governos podem – e devem – ter um plano de segurança pública, enfrentamento à corrupção ou acesso à justiça, cujo sucesso depende da capacidade de coordenar a burocracia implementadora das políticas públicas. Nesse caso, a autonomia do Ministério Público dificulta a execução das políticas governamentais, demandando arranjos complexos, normalmente de participação voluntária e de pactuação ampla, em que a pauta do governo eleito pode ser secundária em relação aos objetivos das demais instituições participantes. O melhor exemplo é a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), instância de pactuação criada pelo Ministério da Justiça em 2003. Ao mesmo tempo em que promovia a cooperação buscada pelo governo, a ENCCLA permitiu o isolamento das elites jurídicas, que passaram a pactuar entre si a política de combate à corrupção no Brasil (MARONA; KERCHE, 2021). Essa coordenação, porém, é precária, por funcionar somente enquanto atende aos interesses das instituições participantes, e não é capaz de impedir uma disputa sobre o monopólio de certas funções na rede de controle. A atuação estatal passa a ser melhor explicada com foco nas estratégias burocráticas em detrimento de programas de governo, seja alegando que houve um movimento de abdicação ou adotando de imediato a tese de um pluralismo estatal (ARANTES; MOREIRA, 2019; KERCHE, 2007).

3.3.2 Promotor natural

O princípio do promotor natural é uma construção doutrinária não explícita na Constituição, mas derivada do artigo 5º:

Art. 5º - [...]
[...]

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

A transposição do inciso LIII para o princípio do promotor natural se faz com a definição de promotores para atuarem em uma comarca específica, algumas vezes trabalhando com um conjunto limitado de temas. A distribuição das tarefas entre os promotores, assim, se faz com base em critérios objetivos de localidade e temática, não podendo o procurador-geral redistribuir processos a outros promotores. Por um lado, o princípio torna-se uma defesa do próprio promotor, que pode agir conforme a lei e sua consciência sem medo de ser sofrer sanções de autoridades superiores. Por outro lado, percebe-se que, sendo decorrente do artigo 5º da Constituição, o princípio do promotor natural é uma defesa da sociedade contra um possível arbítrio das autoridades, vedando a designação *ad hoc* de acusadores¹⁶.

Ao mesmo tempo em que freia impulsos autoritários, o princípio do promotor natural gera dificuldades consideráveis para o funcionamento da instituição. Por força do acaso, promotores que trabalham em uma mesma cidade podem ter quantidades muito desiguais de trabalho a fazer, sem a possibilidade de que haja uma redistribuição dos casos. Da mesma forma, promotores têm interesses e conhecimentos diferentes, mas a instituição não pode considerar esses atributos individuais no momento de atribuir a responsabilidade pelo caso que chega ao conhecimento do MP. Uma das formas de contornar esses problemas é a criação de Centros de Apoio Operacional¹⁷ (CAOs), estrutura que concentra membros e servidores do MP e que se dedica a uma área de atuação específica (por exemplo, infância e juventude, criminal e meio ambiente) com o objetivo de promover especialização e eficiência. Os CAOs podem desenvolver estudos e compilar jurisprudência da própria área e, por serem especialistas no assunto, podem auxiliar o promotor natural que solicitar apoio em função da quantidade de trabalho ou de limitação de conhecimento. Os CAOs também fazem acompanhamento quantitativo das investigações e processos em aberto em cada área, podendo mapear aqueles que têm mais chance de chegar à segunda instância e já antecipando o assunto aos procuradores que serão responsáveis pela representação do MP perante o Tribunal de Justiça. Em alguns casos, os CAOs promovem eventos e elaboram materiais com diretrizes de atuação na área, mas sem a capacidade de dar ordens aos promotores naturais,

¹⁶ Esse ponto é particularmente relevante se considerarmos movimentos de flexibilização desse princípio, muitas vezes baseada na anuência do promotor natural, como se fosse este o único beneficiário a ser ouvido no processo de flexibilização.

¹⁷ Os CAOs são estruturas dos ministérios públicos estaduais, mas muito parecidas às Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF.

que continuam a ser os responsáveis por assinar a peça. Dessa forma, o Centro de Apoio Operacional pode ser considerado um órgão pelo qual o procurador-geral tenta definir uma política institucional em relação a determinado assunto, o que não é absoluto mas tem algum sucesso, principalmente se considerarmos que muitos promotores optam por trabalhar em conjunto com o CAO, inclusive delegando a elaboração de documentos.

Um segundo mecanismo de flexibilização do princípio do promotor natural são os grupos de atuação especial (GAEs), também criados para promover eficiência e especialização. Esses grupos também se dedicam a um tema específico (a maioria dos GAEs existentes é voltada a combater o crime organizado) mas, diferentemente dos CAOs, os GAEs têm poder de execução. Por anuência explícita ou tácita do promotor natural, os promotores do GAE, indicados pelo procurador-geral, promovem investigações e acusações relacionadas àquele tema, ferindo ainda mais o princípio do promotor natural, se comparado ao CAO. Os GAEs estão presentes em quase todos os estados do Brasil e, de forma geral, se baseiam nos mesmos princípios que levaram o Ministério Público Federal a criar as forças-tarefa, cujos detalhes são analisados no capítulo 4. Por enquanto, vale mencionar o exemplo da força-tarefa Lava Jato no Ministério Público Federal em São Paulo, que chegou ao fim após três anos de atividade, com a renúncia coletiva dos membros por desentendimentos com a procuradora natural, que teria barrado algumas investigações (ALESSI, 2020). O episódio mostra que, mesmo com várias flexibilizações do princípio, o promotor natural pode reivindicar o controle de quaisquer ações que sejam suas e que estejam delegadas a outros órgãos do MP.

3.3.4 Independência funcional

O princípio da independência funcional está previsto no § 1º do artigo 127 da Constituição:

Art. 127 - [...]

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a **independência funcional**.

A independência funcional “se traduz no direito de o Promotor ou Procurador de Justiça officiar livre e fundamentadamente de acordo com sua consciência e a lei, não estando adstrito, em qualquer hipótese, à orientação de quem quer que seja” (CARNEIRO, apud ALVES, 2015, p. 03). Em outras palavras, trata-se de um mecanismo para evitar que membros do MP estejam sujeitos a quaisquer pressões, inclusive aquelas vindas de dentro da

própria instituição. Assim como a autonomia do MP, a independência funcional de seus membros possibilita a propositura de ações incômodas a burocratas ou governantes poderosos, mas dificulta a implementação de políticas institucionais relacionadas à atividade-fim do MP. Os próprios membros do MP reconhecem que a independência pode ser uma desculpa para a omissão, transformando em “legitimador da exceção” aquele que deveria ser o “guardião da democracia” (LEMGRUBER *et al.*, 2016). A atuação institucional, assim, passa a ser altamente imprevisível, inclusive com a formação de grupos de oposição ao procurador-geral, que podem agir fazendo exatamente o oposto do que seu superior indica. O poder do procurador-geral, assim, se restringe às funções administrativas – mesmo assim, nada que possa interferir significativamente na carreira e no salário dos promotores, cuja ascensão se dá quase sempre por antiguidade –, à indicação de alguns poucos cargos de execução¹⁸ e à formação de órgãos de coordenação, que podem traçar metas ou diretrizes mas sem capacidade de responsabilizar os promotores em caso de não cumprimento (KERCHE, 2009). Essa dificuldade em criar uma política de atuação é percebida pelos próprios membros do MP: em pesquisa realizada com membros do MPF em 2010, 40% dos respondentes disseram concordar com a tentativa de criar uma política de atuação em matéria criminal, relativizando o princípio da independência funcional (AZEVEDO, 2010).

Tomando em conjunto a autonomia da instituição e a independência de que gozam os promotores, percebe-se que o argumento se constrói da seguinte forma: o trabalho finalístico do Ministério Público não pode estar sujeito nem a pressões internas nem a questões surgidas na própria burocracia do MP, pois se esses agentes estatais pudessem influenciar o trabalho do promotor, este último não conseguiria se dedicar integralmente à defesa da sociedade, como deve ser. Pressupõe-se, portanto, que o trabalho individual do promotor se alinha automaticamente aos interesses da sociedade, e que qualquer outra interferência distancia esse trabalho dos interesses da população.

3.4 Discricionariedade ministerial

A preocupação com discricionariedade é comum ao analisar qualquer instituição burocrática. Trata-se, em suma, de pensar em qual grau as decisões feitas pela burocracia não eleita impacta a forma como o Estado entrega seus serviços aos cidadãos. Essa é uma preocupação particularmente relevante porque rompe com modelos teóricos clássicos, os

18 O procurador-geral nomeia, ente os membros do topo da carreira, alguns auxiliares para atuarem em processos nos tribunais superiores, além de nomear os procuradores eleitorais.

quais consideram a burocracia como o conjunto de funcionários executores de decisões que são tomadas pelos políticos, e passam a analisar com mais detalhes os aspectos positivos e negativos de determinada configuração de discricionariedade em uma organização (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). No caso do Ministério Público, esse tipo de análise faz ainda mais sentido, já que o elo de principal-agent com o mundo político foi intencional e formalmente rompido. Ademais, o impacto do trabalho do Ministério Público não se restringe a um grupo de cidadãos beneficiários, podendo impactar todo o campo político. Uma análise detalhada da discricionariedade de promotores de justiça demanda entender o tamanho da discricionariedade, a forma como ela é exercida e suas principais consequências (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

3.4.1 Espaço para ação discricionária

Antes de analisar propriamente o exercício da discricionariedade, é necessário verificar o grau de discricionariedade existente, condição necessária mas não suficiente para que burocratas ajam de forma mais ou menos discricionária. Nessa fase do trabalho, o foco recai sobre as normas e sobre a atuação dos gerentes a que estão submetidos os burocratas. Em termos gerais, a discricionariedade é maior se as normas são abrangentes, ambíguas ou sobrepostas, e se os gerentes são mais permissivos ou carecem de mecanismos de indução top-down. Em relação ao Ministério Público, essa combinação de quesitos aponta para uma extrema discricionariedade por parte dos promotores.

As normas que regulam o funcionamento da instituição são consideravelmente abrangentes, sobretudo no campo cível. Um bom exemplo está presente no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública **qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade** às instituições, e notadamente: [...]

O artigo continua com dez incisos prevendo situações bastante precisas, como “revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço” (inciso VII). Apesar disso, muito comumente o Ministério Público mobiliza o caput do artigo para propor ações baseadas em ideias amplas de honestidade ou lealdade às instituições (SILVA, 2015). De forma geral, ao tratar de inquérito civil, ação civil pública e termo de

ajustamento de conduta, a legislação estabelece uma série de instrumentos que o Ministério Público *pode* mobilizar, sem estabelecer, nem mesmo como diretriz, em quais momentos seus membros *devem* utilizar esses instrumentos, julgamento que acaba sendo feito individualmente pelo promotor natural. Nos últimos anos, alterações legislativas incorporaram essa linguagem também ao campo penal, que até recentemente tinha um processo mais rígido e mais previsível. A Lei nº 12.850/2013 (Lei de Organizações Criminosas), por exemplo, tem ao menos dez dispositivos em que o verbo *poder* é utilizado para se referir ao MP sem uma explicitação se esse é ou não o caminho mais adequado.

Em relação à ambiguidade das normas, vale jogar luz sobre a possibilidade de investigação criminal por parte do MP. A Constituição incumbe a investigação criminal à polícia judiciária, mas não veda explicitamente a possibilidade de que o MP investigue, possibilidade que já estava em discussão na Assembleia Constituinte (ARANTES, 2002; KERCHÉ, 2009). Considerando, porém, que os constituintes sabiam dessa possibilidade e decidiram não inseri-la na seção que trata do MP, pode-se concluir que a investigação criminal é responsabilidade exclusiva da polícia. Entra em cena, nesse ponto, um trabalho criativo de interpretação das normas por parte do MP, que, além de jogar com a pequena ambiguidade na Constituição, esforça-se em tornar ambíguas normas que pareciam um tanto precisas. Já no início dos anos 2000, começa a haver a interpretação de que o MP pode conduzir investigações criminais com base no argumento de que, depois de listar todas as funções relevantes da instituição, a Constituição também autoriza que o MP exerça “outras funções [...] compatíveis com sua finalidade”. É certo que o constituinte tinha como objetivo, nesse inciso, não limitar atividades secundárias que eventualmente aparecessem, e não permitir a investigação criminal, assunto sempre tratado de forma explícita no texto constitucional. Ainda assim, o MP trabalhou enfaticamente no sentido de gerar ambiguidade sobre uma norma já escrita, e em 2015 o Supremo Tribunal Federal entendeu que membros do MP podem conduzir a investigação, decisão que permanece até hoje.

No campo de enfrentamento à corrupção, o MP também lida com considerável sobreposição de regras, outro fator propício ao exercício da discricionariedade. O Código Penal lista diversos crimes contra a administração pública, e uma mesma conduta pode ser enquadrada em diferentes artigos alternativamente. Além disso, vários pontos da Lei de Improbidade Administrativa se aproximam do campo penal sem sair formalmente da esfera civil, fazendo com que o MP possa decidir quantas e quais vias judiciais seguir.

Nos estudos sobre burocracia, normalmente soma-se ao espaço normativo para a discricionariedade a atuação dos gestores, cuja permissividade ou rigidez aumenta ou diminui

a possibilidade de atuação discricionária dos subordinados. No caso do MP, essas considerações se mantêm nos limites da análise normativa, já que a independência funcional e o princípio do promotor natural garantem que, na prática, os membros do MP não tenham chefe.

3.4.2 Exercício da discricionarietàade

Os membros do Ministério Público estão cientes de que as normas que regem seu trabalho são extremamente permissivas, e, assim, conseguem mobilizar seu potencial de discricionarietàade no cotidiano. Os estudos sobre esse exercício da discricionarietàade tendem a focar na atuação individual, seja em pesquisas quantitativas (AZEVEDO, 2010; LEMGRUBER *et al.*, 2016; SADEK, 2010) ou estudos de caso qualitativos como o trabalho de Arantes (1999, 2002) sobre o caso da Máfia dos Fiscais. A atuação discricionária é permeada pelos valores e objetivos dos membros da instituição, motivo pelo qual é relevante entender quem compõe o MP. Segundo Ribeiro e Duarte (2018), os membros do sistema de justiça, como um todo, pertencem a estratos muito específicos da população e tendem a utilizar a própria discricionarietàade para produzir “decisões que beneficiam as suas classes de origem, sem maior preocupação com a ideia de Justiça” (p. 103).

Com dados do MPF em 2010, Azevedo (2010) mostra que o procurador típico é homem (70%), branco (80%), nascido depois de 1970 e formado em Direito depois de 1995 (60%).

Essa geração de procuradores não participou da formação do MPF na década subsequente à transição democrática. Isso significa que eles não participaram das discussões internas sobre o papel do MP na democracia durante os anos 1990, discussão que, em grande medida, era a continuação do debate constitucional (ENGELMANN; MENUZZI, 2020, p. 20, tradução nossa).

Para os fins específicos desta dissertação, cabe destacar que esse procurador típico também entrou na instituição após a publicação da Lei de Improbidade Administrativa e da maioria das normas internacionais contra corrupção e lavagem de dinheiro citadas na seção 2.3. Analisando os valores de membros do MP estadual e federal em relação à política criminal, Lemgruber *et al.* (2016) mostram que há uma prevalência da perspectiva punitivista sobre a garantista, com 41% dos entrevistados admitindo “optar por titulações mais graves de crimes a fim de evitar que o(a) acusado(a) possa ser absolvido ou receba uma pena alternativa

à prisão” (p. 47). No MPF, mais de 60% dos entrevistados discordaram da seguinte afirmação: “Provas obtidas de forma ilícita devem ser descartadas do processo criminal, sendo incabível verificar a proporcionalidade da medida em face da violação praticada e do delito investigado”. Quase metade dos respondentes afirmaram que “a contenção da criminalidade organizada justifica a flexibilização de garantias e procedimentos e a ampliação dos poderes investigatórios da polícia”, proporção parecida com os que se mostraram favoráveis ao movimento de expansão do direito penal para tutelar diversos direitos¹⁹ (AZEVEDO, 2010).

Considerando a estruturação constitucional para a área penal e a baixa discricionariedade reservada ao MP, é particularmente relevante o dado de que quase 100% dos entrevistados no MPF concordava com a ampliação do princípio da oportunidade, ainda que a justificativa variasse entre os crimes pequenos que não necessitariam tramitar pelo sistema de justiça e os crimes maiores, que demandariam uma atuação mais flexível do MP – leia-se: menos dependente das polícias e do Judiciário – para aumentar a efetividade da persecução penal (AZEVEDO, 2010). De forma congruente, a maioria dos membros do MP afirma que, no campo cível, os melhores instrumentos para a garantia de direitos são o inquérito civil, o TAC, a recomendação e o termo de cooperação, ou seja aqueles realizados pelo próprio MP (RIBEIRO; DUARTE, 2018). Todas as pesquisas mostram que, para promotores e procuradores, os principais entraves ao trabalho do Ministério Público encontram-se fora da instituição (ARANTES, 2002; AZEVEDO, 2010; LEMGRUBER *et al.*, 2016; SADEK, 2010).

Nos últimos anos, parte importante da discricionariedade do Ministério Público foi exercida na relação com seus pares em outros países. Amparados pela normativa internacional e por acordos bilaterais, órgãos responsáveis pelo combate à corrupção de todo o mundo se comunicam diretamente, sem intermediação diplomática. A relação com órgãos similares em outros lugares acontece por meio de eventos como cursos e palestras, mas também pela cooperação direta em investigações, fazendo com que esses órgãos se comuniquem continuamente sem a participação das instituições nacionais responsáveis pela política externa (ENGELMANN, 2020; ENGELMANN; MENUZZI, 2020; RODRIGUES, 2019). Na verdade, mesmo quando os tratados preveem a necessidade de comunicação à autoridade central, pode ser que o Ministério Público decida ignorar a regra, como mostra o diálogo abaixo, em que o procurador do MPF Deltan Dallagnol orienta seu colega Júlio Noronha a

¹⁹ Ressalte-se que, em relação às duas últimas questões, há uma forte divisão interna, o que pode indicar que eventuais movimentos da instituição em qualquer sentido contrariam grande parte de seus membros.

enviar informações aos Estados Unidos sem submetê-las aos canais previstos na legislação brasileira – no caso, o Ministério da Justiça:

JÚLIO NORONHA: Delta, desculpe te incomodar neste horário! É uma questão de COPIN [cooperação internacional] com os EUA. É o seguinte: naquele caso do escritório de offshores a PF pediu (hoje, no final da tarde) para compartilharmos provas com o FBI, o Juízo pediu para manifestarmos até amanhã na hora do almoço (para decidir antes do recesso). O caminho é uma manifestação simples e, com o deferimento do Juízo, formalizamos via autoridade central ou podemos prescindir desta e, depois da decisão judicial, já passar direto (PF para FBI). Ou devemos, antes da decisão do Juízo, fazer uma manifestação mais formal, enquadrada no MLAT [Acordo de Assistência Judiciária]?

[...]

DELTAN DALLAGNOL: Pode ser uma manifestação simples e a PF operacionaliza. A existência ou não de mlat depende do grau de exigência nos EUA, e não aqui. (VIANA; MARTINS, 2021)

Outro diálogo entre procuradores participantes da Operação Lava Jato mostra que, além de driblar os canais oficiais no Brasil, o MPF tentava fazer o mesmo com as instituições diplomáticas de outros países. Na conversa, um dos procuradores informa que o PGR, Rodrigo Janot, tinha aberto um diálogo com a Embaixada dos Estados Unidos da América para conseguir um hacker que pudesse acessar arquivos da construtora Odebrecht a que o MPF teve acesso. Em resposta, o procurador Paulo Roberto Galvão afirmou que “o canal com o FBI é com certeza muito mais direto do que o canal da embaixada. O FBI tb (sic) tem conhecimento total das investigações, enquanto a embaixada não teria” (VIANA; NEVES, 2020).

Um bom estudo de caso para entender o exercício da discricionariedade do MP é o trabalho de Rogério Arantes sobre o caso que ficou conhecido como Máfia dos Fiscais (ARANTES, 1999, 2002). Após descobrir um esquema de suborno de fiscais da Prefeitura de São Paulo no final dos anos 1990, o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) precisou decidir por qual caminho realizar a investigação. Considerando o histórico recente, seria de se esperar que fosse adotada uma estratégia cível, sabidamente com baixa efetividade processual, mas que, por concentrar o trabalho no MP e pela capacidade de manchar a reputação dos políticos investigados, era a principal opção daqueles promotores que se preocupavam mais em limpar a cena política, excluindo uma elite corrompida, do que em seguir o rito processual legal. Na época, porém, o Ministério Público paulista mantinha boas relações com a polícia civil e havia acabado de se reestruturar para incluir em seus quadros um Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), motivos pelos

quais os promotores preferiram investir na via criminal. Feita essa escolha, era necessário escolher por caracterizar o crime como corrupção (artigos 317 e 333 do Código Penal) ou concussão (art. 316). A primeira opção era a mais óbvia, mas envolvia responsabilizar tanto os funcionários públicos quanto as empresas, provando a responsabilidade das duas partes na manutenção do esquema. Ao invés disso, o MP optou por denunciar o crime como uma concussão, focando na extorsão praticada pelos fiscais e seus superiores (incluindo administradores regionais e vereadores da base de governo) e tratando as empresas, portanto, como vítimas. Para ganhar o apoio da opinião pública contra o governo municipal, os promotores se valiam de estratégias como denúncias ao vivo na televisão e vazamentos de informação. O próprio nome “Máfia dos Fiscais”, cunhado pela mídia, era alimentado pelos promotores, que, mesmo no início da investigação, tentavam convencer a opinião pública de que se tratava de uma organização estruturada e hierárquica enrustada na administração pública, cujo chefe inevitavelmente seria alguém do alto escalão do governo municipal. O exemplo da Máfia dos Fiscais mostra que a atuação do Ministério Público no controle da corrupção é altamente discricionária, mesmo no campo penal, a despeito da intenção dos constituintes. Além disso, percebe-se que essa discricionariedade baseia-se nos mecanismos de incentivo institucionais e também na concepção individual que cada promotor tem sobre política, corrupção e Direito. Foi central durante toda a investigação um processo de classificação identitária dos envolvidos enquanto bandidos, vítimas e colaboradores, em um modelo que foi sendo retrabalhado posteriormente com operações da Polícia Federal e que chegou a seu ápice com a Operação Lava Jato. Essa classificação identitária é decorrência da discricionariedade de atuação desses burocratas, em formato parecido ao que acontece com os funcionários que trabalham com critérios de elegibilidade a programas públicos, os quais tentam entender as características do público para criar critérios extralegais de merecimento dos benefícios, concedendo ou negando acesso, portanto, a partir dos próprios valores, que também vão sendo reafirmados no cotidiano (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

3.4.3 Consequências do exercício da discricionariedade

O constante exercício da discricionariedade no MP implica, por definição, em uma atuação heterogênea e imprevisível. Por um lado, promotores podem promover direitos mobilizando diferentes instrumentos, desde uma audiência pública até um processo judicial, passando por entrevistas à imprensa, inquéritos, recomendações e termos de ajustamento de conduta. Por outro lado, cidadãos que levam representações ao MP não conseguem saber se e

quando o problema será resolvido, já que o andamento do caso depende diretamente do grau de interesse e das estratégias do promotor natural. No campo penal, a situação pode ser ainda mais crítica, considerando que duas pessoas acusadas do mesmo crime podem receber tratamentos muito diferentes, inclusive no que diz respeito ao direito de defesa. Para tentar garantir alguma uniformidade, o Ministério Público precisa manter órgãos de coordenação e elaboração de diretrizes em diferentes áreas de atuação.

Um Ministério Público discricionário não é algo objetivamente negativo. Em muitos países, promotores têm uma liberdade ainda maior em seu trabalho, sobretudo onde vigora o modelo de MP eleitoral. A grande diferença para o caso brasileiro é que, por aqui, o grau de discricionariedade não é vinculado ao grau de *accountability* sobre esses promotores. Em um regime democrático, tomadores de decisão precisam ser responsabilizados, positiva ou negativamente, pelas escolhas feitas em nome do interesse público. Em países com modelo burocrático de Ministério Público, as principais escolhas de atuação são feitas na esfera política. Os promotores podem até não estarem sujeitos a fortes mecanismos de controle, mas seus chefes podem ser punidos ou premiados nas eleições, inclusive com a possibilidade de haver uma troca completa de governo que altere as diretrizes do trabalho do órgão acusatório. Enquanto isso, países com MP eleitoral convivem com promotores muito mais independentes e discricionários, mas essa característica é sopesada com um mecanismo de controle extremo, já que no processo eleitoral esses promotores correm o risco de perder todo o poder, se não conseguirem a recondução. No Brasil, combinamos uma alta dose de *accountability* a uma capacidade reduzida de responsabilização, gerando um desequilíbrio que inicialmente se manteve restrito à esfera cível, mas que foi ganhando espaço na área penal nos últimos anos. Esse processo atingiu seu ápice com a Operação Lava Jato, tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 4: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E O CAMINHO ATÉ A LAVA JATO

4.1. O MPF

O Ministério Público Federal é um dos ramos do Ministério Público da União, criado em 1951. Compõem o MPU, além do MPF, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Cada um dos ramos do MP é responsável por atuar em um ramo do Poder Judiciário específico – Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, Justiça do DF e territórios.

Já no momento de criação, conferiu-se uma autonomia considerável ao Ministério Público da União, ainda que a advocacia pública constituísse parte de sua atuação. Durante os governos ditatoriais entre 1964 e 1985, contudo, o Ministério Público foi mais diretamente vinculado e subordinado ao Poder Executivo. No caso do MPF, isso significou uma relação estreita com o alto escalão do governo federal, que tinha grandes planos para a instituição. A perda de autonomia, portanto, veio atrelada a um ganho real de poder. Nesse período, o cargo de procurador tornou-se mais importante e mais cobiçado, se comparado a outros cargos da administração pública federal. Os procuradores federais eram responsáveis pelo controle da administração pública, tanto em casos de corrupção quanto de desobediência dos governantes subnacionais às ordens emanadas pelo governo federal.

A partir de 1964, o PGR foi acumulando cada vez mais poder, e o posto tornou-se peça chave na tentativa de legitimação e afirmação do regime sobre os opositores. Primeiro, foi recriada a Justiça Federal em primeira instância, o que garantia a atuação do MPF para representar os interesses da União em todos os processos. Depois, o PGR ganhou o poder exclusivo de apresentar pedido de inconstitucionalidade de normas estaduais ou federais, inaugurando essa modalidade no país. Ressalte-se, nesse ponto, que as normas com status constitucional eram criadas pelos próprios militares, tanto em atos institucionais quanto no texto da Constituição de 1967, o que transformava o MPF em um verdadeiro fiscal dos estados em nome dos interesses da Presidência da República²⁰. O PGR também ganhou o poder de acionar o STF na esdrúxula hipótese de “abuso de direito individual ou político”,

20 Era comum que as Procuradorias da República, atuando como força federal nos estados, emprestassem seus escritórios para reuniões dos agentes do Serviço Nacional de Informação, ao menos nas localidades onde não existia um Destacamento de Operações de Informação/ Centro de Operações de Defesa Interna – DOI-CODI (COSTA; MAGALHÃES; GARCIA, 2018).

além de poder requerer suspensão temporária de mandato parlamentar ou a remessa de processos de outros tribunais para o STF, o que, na prática, configurava como uma requisição para o próprio PGR de processos que corriam sob responsabilidade de outros ramos e membros do MP. A partir de 1969, a nomeação para o cargo de Procurador-Geral da República passou a ser feita exclusivamente pelo Presidente da República, sem a participação do Senado, garantindo ainda mais o alinhamento do PGR ao regime (ARANTES, 2002).

Com a Constituição de 1988, o Senado voltou a sabatinar os candidatos a PGR e estabeleceu-se mandato de dois anos. Atualmente, compõem o MPF o Procurador-Geral da República, o Colégio de Procuradores da República, o Conselho Superior, as Câmaras de Coordenação e Revisão, a Corregedoria, os Subprocuradores-gerais da República, os Procuradores Regionais da República e os Procuradores da República. A carreira dos membros começa no cargo de procurador, responsável por atuar perante a primeira instância da Justiça Federal e por supervisionar os inquéritos policiais. O próximo nível da carreira é o cargo de procurador regional, que atua na Procuradoria Regional e é responsável por representar o MP em processos em tramitação nos Tribunais Regionais Federais. O último estágio da carreira é o cargo de subprocurador-geral da República, responsável por atuar perante os tribunais superiores, nas Câmaras de Coordenação e Revisão e, por delegação do PGR, no Supremo Tribunal Federal.

4.2 O caminho até a Lava Jato

O controle da administração pública no nível federal se fortaleceu consideravelmente no período pós 1988. Instituições de controle foram criadas, outras que já existiam tiveram suas prerrogativas ampliadas, movimento facilitado também pelas alterações legislativas de controle da improbidade administrativa.

A Constituição estabeleceu dispositivos de controle interno e externo aos órgãos da administração pública. Em relação ao controle interno, merecem destaque as corregedorias e as ouvidorias, enquanto o controle externo pode ser subdividido em controle exercido pelos tribunais de contas, ligados aos parlamentos, e controle exercido pelo Poder Judiciário sob provocação do Ministério Público (MACHADO; PASCHOAL, 2016). De forma geral, pode-se dizer que, assim como grande parte da literatura que se desenvolvia sobre democracia na América Latina, a Assembleia Constituinte também tinha o diagnóstico de que a estabilização democrática dependia da criação de uma rede de instituições de accountability horizontal que

tivessem autonomia, forte capacidade burocrática e disposição para controlar a ação do poder político de forma a evitar abusos (O'DONNELL, 2003). Esse ecossistema de controle é composto por órgãos e instituições com funções complementares – não excluída a possibilidade de sobreposição – cuja eficácia depende de algum grau de coordenação, mas sem inseri-las em uma relação hierárquica. Cabe ressaltar que as reformas institucionais aconteceram de forma incremental e muitas delas não coordenadas. Em alguns casos, o impacto em ações anticorrupção foi secundário, pois o objetivo central dizia respeito a outras áreas (PRADO; MACHADO, 2020).

Na esfera federal, o sistema de controle deu um salto qualitativo durante os governos do Partido dos Trabalhadores. No controle interno, a principal mudança foi a estruturação da Controladoria-Geral da União (CGU). Criada em 2001, a então Corregedoria Geral da União foi rebatizada em 2003, quando passou a fazer parte da estrutura da Presidência da República e ganhou um forte caráter anticorrupção e de promoção da transparência. A CGU é o principal órgão de controle interno na administração pública federal e suas auditorias incluem o uso de recursos repassados pela União a estados e municípios. Apesar do amplo escopo do trabalho de investigação, a CGU não é responsável pela aplicação de sanções e deve repassar os resultados das auditorias outros órgãos que dão continuidade à apuração e denúncia das irregularidades, como PF, MPF, TCU, e Advocacia-Geral da União. A CGU acumula, ainda, a função de aconselhamento do Presidente em matérias relativas a transparência e controle da corrupção. Com a CGU, o Executivo federal implementou, pela primeira vez, uma instituição com status ministerial com função de elaborar medidas e políticas anticorrupção, sobretudo de caráter preventivo. Com isso, foi possível desenvolver ao longo do tempo uma burocracia anticorrupção, que hoje ocupa cargos não só na própria CGU mas também em diferentes espaços de controle interno dos demais ministérios (ARANHA, 2015).

Ao mesmo tempo em que investia em ações de controle interno e na profissionalização da administração pública por meio da CGU, os governos petistas implementaram uma controversa política pública de controle externo que prezava pelo insulamento burocrático na definição de prioridades e estratégias, que será melhor detalhada abaixo. Essa configuração se somou a iniciativas do Judiciário e do Ministério Público Federal, resultando em uma guinada no modo de controlar corrupção, que passou a priorizar a persecução penal em sua face mais invasiva em relação aos direitos fundamentais (AVRITZER; MARONA, 2017). O símbolo máximo dessa virada foi a Operação Lava Jato, cuja força-tarefa funcionou entre 2014 e 2021.

Especificamente em relação ao controle de agentes políticos, a via penal permite mobilizar diversos crimes contidos no capítulo de “crimes praticados por funcionários públicos contra a administração pública em geral” do Código Penal, além de vários outros delitos previstos em leis específicas. Apesar de haver previsão legal para controle do poder político pela via criminal, o MP por muito tempo teve dificuldades em promover essas ações, por diferentes motivos, como problemas no inquérito policial, possibilidade de múltiplos recursos a cortes superiores e falta de regulamentação de alguns instrumentos de investigação. Na força-tarefa do caso Banestado no início da década de 2000, por exemplo, após anos de investigação, vários acusados foram absolvidos e, de forma oposta à ideia da colaboração premiada, somente os delatores cumpriram as penas (DALLAGNOL, 2017; MARONA; KERCHÉ, 2018). Nos últimos anos, porém, vimos a ascensão de um novo paradigma, com foco na atuação penal e no qual figuram como protagonistas o MPF, a Polícia Federal (PF) e a Justiça Federal. Os motivos que permitiram essa forte alteração, oriundos do Executivo, do Legislativo e das instituições judiciais, são listados por Marona e Kerche (2021) e merecem ser analisados um a um:

1. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro

O primeiro fator listado foi implementado no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) com o nome de Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCLA). A proposta era criar um espaço de pactuação entre os três poderes que permitisse uma melhor integração para formulação e execução de políticas públicas ligadas ao tema, sobretudo de forma preventiva, no mesmo movimento governamental que reestruturou a CGU. Em 2006, o combate à corrupção somou-se aos objetivos da rede, que passou a se chamar Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA. Anualmente, as mais de 90 entidades que compõem a ENCCLA definem em assembleia as metas para o próximo ano, atribuindo responsabilidade a cada um dos envolvidos no processo. Os resultados abrangem desde programas de treinamento até propostas de alteração legislativa, passando por reorganização administrativa das instituições de controle e organização de banco de dados. Entre os principais resultados da ENCCLA, está o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – PNLD, responsável pela formação de milhares de agentes públicos de todas as regiões do país (MARONA; KERCHÉ, 2021).

O déficit de cooperação das instituições de controle, diagnóstico que embasa a criação da ENCCLA, é corroborado pela literatura sobre o assunto. No processo de responsabilização de um agente público, quase nunca uma instituição conduz o caso do início ao fim, o que demanda uma divisão de tarefas eficiente entre os membros da rede de controle. Apesar disso, há uma grande sobreposição em algumas fases do processo, enquanto outras sofrem com lacunas. Taylor e Buranelli (2007) mostram como há um esforço excessivo e descoordenado na fase de investigação, que envolve diferentes instituições fazendo trabalho similar, em muitos casos competindo entre si. Outras etapas do processo, como a sanção, recebem menos atenção da rede, inclusive daquelas instituições que disputam espaço na fase investigatória. O que se percebe é que, no caso brasileiro, a rede de instituições de accountability (MAINWARING; WELNA, 2003) é formada por agências estatais em disputa constante por reconhecimento e afirmação institucional, que priorizam as funções lhes garantem maior visibilidade em detrimento daquelas que são mais úteis ao processo de responsabilização visto de forma mais ampla, gerando uma miríade de procedimentos duplicados e baixa comunicação interinstitucional (FILGUEIRAS; ARANHA, 2019; ARANTES; MOREIRA, 2019; MACHADO; PASCHOAL, 2016; TAYLOR; BURANELLI, 2007). O fortalecimento do controle da corrupção, portanto, não é possível somente com o fortalecimento das instituições separadamente, como muitas vezes é reivindicado por seus membros. Instituições fortes, com burocracia competente e bem remunerada, são fundamentais, mas suas atribuições devem estar bem definidas e distribuídas por toda as fases do processo que leva à sanção por um ato ilícito.

A ENCCLA, assim, tenta construir e consolidar essa rede de forma eficiente, mas esse movimento precisa ser visto com ressalvas. Em primeiro lugar, a ENCCLA isola uma elite burocrática, sobretudo jurídica, na formulação de uma política pública que já é pouco debatida nacionalmente²¹. Como discutido na seção 3.3.1, esse isolamento permite, entre outras coisas, a adesão a tratados internacionais sem a devida discussão pública sobre o tema e sem que o Brasil participe da fase de formulação do texto. Além disso, a cooperação promovida pela ENCCLA abrange áreas e assuntos em que a possibilidade do conflito era intencional, como forma de prevenir erros e abusos de instituições isoladas. Com a promoção de cooperação institucional, houve um alinhamento de interesses e de atuação em sentido que favoreceu a acusação criminal (MARONA; KERCHÉ, 2021; KERCHÉ, 2018b).

21 Apesar de ser um tema cotidiano nos jornais, o problema da corrupção raramente é discutido em profundidade pela sociedade brasileira, o que se deve, entre outras coisas, pelo predomínio das concepções individualizantes e macroestruturais do fenômeno (FILGUEIRAS, 2009).

2. *Investimento na Polícia Federal*

Durante a ditadura de 1964-1985, a PF não foi um órgão central no aparato de repressão do regime, o que deixou a instituição em situação ambígua com a redemocratização: por um lado, era uma estrutura de baixa capacidade burocrática mas, por outro lado, não tinha o desgaste das demais forças de segurança pública que atuaram mais diretamente na repressão promovida pela ditadura entre 1964 e 1985 (ARANTES, 2015). A Constituição de 1988 garante à PF o exercício exclusivo das atribuições de polícia judiciária no âmbito da União, além de manter a ordem política e social, proteger os interesses da União, controlar fronteiras, reprimir o tráfico de drogas e investigar infrações que acontecem em mais de um estado e que exijam tratamento uniforme. A Polícia Federal faz parte da estrutura do Ministério da Justiça e seu chefe é nomeado pelo Presidente entre os delegados da classe especial (Lei nº 9.266/1996).

Uma pesquisa realizada em 1997 mostra que, à época, 93% dos procuradores do MPF reclamavam da falta de estrutura da Polícia Federal para conduzir as investigações em quantidade e nível adequados²² (SADEK; CAVALCANTI, 2003). Nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), a Polícia Federal passou por uma forte reestruturação, sobretudo no período em que o Ministério da Justiça era chefiado por Márcio Thomaz Bastos (PRADO; MACHADO, 2020). O orçamento da corporação cresceu continuamente, saindo de 1,8 bilhão de reais em 2003 para ultrapassar 5,5 bilhões em 2016 (MARONA; BARBOSA, 2018). As carreiras da instituição foram reorganizadas e foram realizados concursos para preencher mais de 5 mil vagas, incluindo quase 2 mil do quadro administrativo próprio, até então inexistente (ARANTES; MOREIRA, 2017). Graças à reestruturação, a PF consolidou sua atuação por meio de operações especiais de grande repercussão midiática e com grande número de prisões, mesmo que em caráter provisório.

A maioria das operações é de enfrentamento à corrupção (ARANTES, 2015), o que mostra que a PF passou a priorizar o combate a crimes de colarinho branco, movimento estratégico para aumento da visibilidade e da confiança popular na corporação. As mudanças na PF, de fato, permitiram o estreitamento de laços com outras instituições de controle. Aranha (2015) mostra que, de todas as instituições que lidam com investigações iniciadas pea

²² No sistema de justiça, é comum que as instituições terceirizem a culpa pelos problemas (LEMGRUBER et al., 2016; ARANTES, 2002; SADEK; ARANTES, 1994; SADEK, 2009), mas ainda assim é relevante que quase a totalidade do órgão acusador afirme não poder contar integralmente com o órgão que promove a investigação criminal.

CGU, a PF é a que dá andamento ao maior número de casos. De forma estratégica, a PF utiliza as informações já organizadas pela CGU como base de suas investigações, gerando novas operações especiais. Com essa combinação, a PF consegue mostrar à mídia, à população e aos outros atores da rede de controle que deixou para trás o passado de falta de estruturação e que assumiu o compromisso de combater a corrupção na administração pública brasileira. Cabe observar, porém, que o objetivo inicial de estruturação da PF estava mais relacionado ao controle de fronteiras, e que houve um considerável esforço endógeno para redirecionar essa estratégia ao combate ao crime organizado, à lavagem de dinheiro e, por fim, à corrupção (MARONA; KERCHÉ, 2021).

Um ponto relevante no trabalho da PF é que os relatórios de investigação criminal devem ser sempre encaminhados ao MP, que tem monopólio da ação penal pública. Apesar disso, não existe relação hierárquica entre as duas instituições – o controle da atividade policial que a Constituição atribui ao MP não se confunde com a capacidade de moldar a investigação policial por parte do órgão acusador. O desenho constitucional da investigação criminal, portanto, pode gerar conflitos entre quem investiga e quem acusa, o que, em alguma medida, é uma forma de prevenir arbitrariedades, já que polícia e MP se controlam mutuamente. Ainda assim, alguma capacidade de coordenação pode ser desejável, pois o trabalho se torna inviável ou duplicado caso as duas instituições trabalhem de forma completamente diversa. Dentro do MP há muito tempo existe a tese de que, sendo o trabalho de investigação destinado à propositura de uma ação judicial, a primeira etapa deveria estar subordinada à segunda – ou seja, a polícia judicial não poderia fazer seu trabalho de forma completamente independente (FONTELES, 2001). Seguindo essa tese, a separação estrita entre as duas fases do mesmo trabalho seria prejudicial à eficiência da persecução penal, vista de forma ampla, pois demandaria retrabalho por parte do MP ou o envio de inúmeros ofícios à polícia para complementação do inquérito²³. As soluções apresentadas são variadas, mas passam sempre por relativizar a diferença entre as fases de investigação e de acusação. Alguns membros do Ministério Público defendem que a investigação policial ocorra sob supervisão do MP, outros defendem que toda a estrutura da polícia judiciária faça parte do MP e outros pontuam que o próprio MP pode se estruturar para fazer investigações criminais no lugar da polícia. Segundo pesquisa realizada com procuradores do MPF em 2010, mais de

²³ Na investigação do caso Banestado em 2003, por exemplo, o Ministério Público recebeu vários inquéritos que estavam sendo executados havia quase dois anos. A primeira etapa do trabalho do MP foi reestruturar toda a informação, eliminando os pontos que não corroboravam com a tese da acusação, selecionando acusados prioritários e deixando de lado os “peixes pequenos” (PALUDO; LIMA; ARAS, 2011). A Força-Tarefa era responsável por investigar um esquema de desvio de dinheiro que utilizava contas bancárias do tipo CC5 para enviar recursos ao exterior.

95% dos entrevistados relataram concordar com a possibilidade de investigação promovida diretamente pelo MP (AZEVEDO, 2011). Do outro lado da disputa, a Polícia Federal defende que, segundo a Constituição, a investigação criminal é exclusividade das polícias judiciárias. Atualmente, uma decisão do Supremo Tribunal Federal autoriza a condução de investigações por parte do MP. Além disso, muitas investigações são feitas por forças-tarefa com membros do MP, PF e outras instituições de investigação. De qualquer forma, uma Polícia Federal forte facilita que o Ministério Público escolha a via criminal para realizar seu trabalho, sobretudo quando encontra caminhos para contornar os conflitos institucionais.

3. *Modelo de indicação da Chefia do Ministério Público*

Além do investimento na ENCCLA e na Polícia Federal, outra importante mudança introduzida pelos governos do Partido dos Trabalhadores foi o critério de seleção do Procurador-Geral da República. Durante os governos de Lula e Dilma, foi respeitada a eleição informal organizada pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) que sugere ao presidente da República nomes de postulantes ao cargo de PGR. Para a escolha dos chefes de Ministérios Públicos estaduais, a eleição tem caráter oficial, e os governadores são obrigados a indicar um dos três nomes mais votados. No caso do MPF, o mesmo mecanismo foi cogitado durante a Constituinte, mas a proposta não prosperou, e manteve-se o critério de livre indicação entre os membros da carreira. Mesmo assim, a cada indicação de PGR a ANPR organizava uma votação e encaminhava o resultado aos presidentes, de forma a mostrar qual era o nome mais apoiado pelos membros da instituição. Deixando a instituição decidir por si própria, Lula e Dilma acabaram por fomentar verdadeiras campanhas eleitorais internas, com promessas de ganhos corporativos e de redirecionamento da atuação para áreas com maior visibilidade. Pressupondo que o PGR atua visando sua recondução e, portanto, atenta-se constantemente a quem tem o poder de reconduzi-lo, percebe-se que o chefe do MPF passou a ter incentivos para se preocupar menos com o presidente e mais com os próprios pares, na busca de “reeleição”. Essa reconfiguração da relação *principal-agent* permitiu a ascensão de um grupo que, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, fez oposição ao PGR Geraldo Brindeiro, famoso por arquivar todas as denúncias de corrupção que envolviam o alto escalão do governo federal. De forma oposta, os novos PGR investiram na associação do Ministério Público a uma agência anticorrupção, muitas vezes em detrimento de outras áreas que também são de competência da instituição (MARONA; BARBOSA, 2018). Não é acidental, portanto, que o Planejamento Estratégico do MPF tenha

definido, em 2011, que sua “visão de futuro” era “até 2020, ser reconhecido, nacional e internacionalmente, pela excelência na promoção da justiça, da cidadania e no *combate ao crime e à corrupção*”²⁴.

Um exemplo da transformação do MP em agência anticorrupção é a mudança promovida na 5ª Câmara de Coordenação e Revisão²⁵. Até 2014, vários trabalhos sobre o MPF apontavam a preferência da instituição em promover investigações próprias e na seara civil, ao invés de investir em ações penais, o que se deve, em parte, à própria estrutura do MPF, que incentiva trabalhos de curto prazo, maior visibilidade e sobre os quais os procuradores conseguem exercer controle diretamente (TAYLOR; BURANELLI, 2007). Se as leis e os atores envolvidos nas vias civil e penal são diferentes, a cúpula do MPF também fomentava essa separação por meio de câmaras de coordenação e revisão diferentes: a 2ª CCR era responsável por apoiar os procuradores na área criminal, enquanto o auxílio na área de patrimônio público era prestado pela 5ª CCR. A divisão de temas também influenciava a distribuição de processos entre os procuradores:

Dentro desse protocolo de atuação institucional, quando uma unidade de Procuradoria da República é provocada com notícia de fato que, a um só tempo, tenha repercussão cível e criminal, automaticamente ocorrem duas atuações e duas distribuições, sendo um feito administrativo distribuído ao Núcleo do Patrimônio Público e Social e outro procedimento ao Núcleo Criminal, provocando-se, portanto, a iniciativa de dois procuradores naturais que empreenderão investigação e persecução em suas respectivas áreas temáticas (QUEIROZ, 2018:125).

A dupla distribuição do mesmo caso gera diversas consequências ao MPF, incluindo investigações duplicadas, com a organização das informações em modo característico dos respectivos procuradores naturais – o que pode inviabilizar o aproveitamento de peças no outro processo – e o risco de decisões conflitantes para o mesmo fato, tanto pelo MPF quanto pela Justiça Federal. A 2ª e a 5ª CCR travavam disputas corporativas sobre estrutura e recursos humanos da instituição, o que também impactava a atividade-fim, pois dificultava e até mesmo impedia a cooperação entre os dois procuradores naturais do caso. Membros do MPF também relatavam a dificuldade de selar acordos de cooperação com os investigados, uma vez que nenhum dos dois procuradores tinha o domínio de todas as informações e, para o investigado, não era interessante fazer uma delação para receber benefícios somente em um

24 Portaria PGR nº 687, de 20 de dezembro de 2011.

25 As câmaras de coordenação e revisão (CCR) são estruturas do MPF que se assemelham aos Centros de Apoio Operacional dos ministérios públicos estaduais. Sem suplantarem o poder dos procuradores naturais, as CCR são órgãos especializados e auxiliam na fixação de interpretações, publicam materiais, promovem eventos e colocam em contato diferentes procuradores atuando na mesma área.

dos processos judiciais (QUEIROZ, 2018). Segundo Aranha (2015), a maioria das investigações da CGU assumidas pelo MPF eram conduzidas na esfera civil, enquanto a PF trabalhava na investigação criminal, duplicidade que demonstra a dificuldade do MPF em ser uma ponte entre CGU e PF, provavelmente derivada da separação temática, em que o contato com a CGU era feito sobretudo pela 5ª CCR, que não tratava de feitos criminais. Para sanar esse conjunto de problemas, a Procuradoria-Geral da República publicou, em 2014, uma resolução que reorganizava as câmaras, atribuindo à 5ª CCR a responsabilidade pelo combate à corrupção na via criminal, desenho que já estava sendo testado nos nas procuradorias regionais havia alguns anos. Com a mudança, ficaram sob responsabilidade da 2ª CCR (Criminal) somente aqueles casos não relativos a corrupção, enquanto os casos de controle da administração pública que não se enquadravam como crime passaram a ser tratados pela 1ª CCR (Direitos Sociais) (QUEIROZ, 2018). A transferência de parte dos casos para a 1ª CCR mostra que, em nome da eficiência no setor de combate à corrupção, o MPF aumentou a carga de trabalho e diminuiu a especialização do órgão que trata de direitos sociais, em explícita declaração de prioridades.

4. Mudanças legislativas

No que concerne a atuação do Congresso Nacional, cabe destacar algumas alterações legislativas que favoreceram o controle da corrupção pela via criminal e, mais do que isso, pelo arcabouço legal voltado ao combate de organizações criminosas. Em 2013, foi sancionada a Lei nº 12.850, que reformou o ordenamento existente sobre organizações criminosas no Brasil, facilitando a caracterização de crime organizado, com maior detalhamento e dando mais poderes aos órgãos de investigação e acusação. Além de permitir métodos de investigação mais invasivos e penas mais duras, a lei facilitou a associação entre corrupção e organização criminosa²⁶ e, assim, “infrações administrativas de toda ordem, práticas desviantes de qualquer natureza, no âmbito da Administração Pública, vêm ensejando o tratamento processual indicado pela referida Lei” (KERCHE e MARONA, 2018, p. 90), a princípio voltada a delitos de difícil apuração, de alta gravidade e cometidos por grupo estruturado especificamente para esse fim. A lei regulamenta, ainda, o instrumento de

²⁶ É difícil mapear as circunstâncias que envolveram a aprovação da Lei nº 12.850/2013. Por um lado, havia manifestações populares contra a corrupção e pressão por mudanças - no mesmo movimento que fez com que o Congresso rejeitasse a PEC 37, que dava à polícia o monopólio da investigação criminal. Por outro lado, a Copa do Mundo e as Olimpíadas se aproximavam, e havia um temor sobre segurança e possíveis atos de terrorismo. Alguns integrantes do governo disseram ter agido nesse segundo sentido da lei, e somente depois perceberam seu potencial de avanço sobre as instituições políticas (PRADO; MACHADO, 2020).

colaboração – ou delação – premiada, a expressão máxima da aproximação entre casos de corrupção e organizações criminosas, trazendo definitivamente para o cenário jurídico brasileiro um “instituto vinculado ao modelo jurídico anglo-saxão”, com “a ideia do direito como barganha” e cujo sucesso deriva da “desvantagem informacional da defesa em relação à acusação” e do apagamento das fronteiras entre os diferentes agentes judiciais (AVRITZER; MARONA, 2017, p. 370). A Operação Lava Jato, que se iniciou menos de um ano após a promulgação da Lei nº 12.850/2013, mobilizou o conceito de organização criminosa sempre que possível, de forma a legitimar a colaboração de réus, mesmo quando os critérios exigidos pelas leis e pela tradição jurídica brasileira não estavam plenamente preenchidos. Um dos principais efeitos da lei, assim, foi trazer para a esfera criminal a discricionariedade que o MP já exercia em matérias cíveis (KERCHE 2018b). É importante considerar que, onze anos antes, no Caso Banestado os mesmos agentes judiciais – juiz Sérgio Moro e MPF/PR – conseguiram associar crimes financeiros a organizações criminosas, de forma a aumentar o rol de possibilidades da investigação e condenar alguns acusados com uma pena maior. Esse movimento, porém, se limitou aos empresários envolvidos, sem conseguir chegar aos integrantes do governo federal. A Lei nº 12.850, assim, traz para o campo de controle uma associação já testada em outros campos, com relativo sucesso (MARONA; KERCHE, 2021).

5. Discricionariedade do Ministério Público em acordos de delação e poder de investigação criminal

Apesar da importância da Lei nº 12.850/2013, a flexibilização de garantias individuais em nome do combate a organizações criminosas que vivemos recentemente no Brasil também é resultado da interpretação que se fez de diversas normas e da estratégia deliberada de desconsiderar as leis que não favorecessem a acusação, criando um “Código de Processo Penal da Rússia²⁷”. O Ministério Público Federal vem promovendo acordos de colaboração em que se negociam vantagens não previstas na lei, incluindo a criação de regimes penais sem a alteração do Código Penal ou da Lei de Execuções Penais. Cabe considerar que esse descumprimento de normas por parte do MPF para conseguir mais poder institucional já ocorreu em outros momentos, como a decisão de conduzir investigações criminais mesmo com a previsão constitucional de que essas investigações cabem à PF, que exerce com

27 A expressão “Código de Processo Penal da Rússia” foi utilizada no Telegram pela procuradora Jerusa Viecili, integrante da Lava Jato, para designar o conjunto de ações do juiz Sérgio Moro (apelidado de “Russo”) que não encontram respaldo na legislação brasileira.

exclusividade o papel de polícia judiciária. A vontade de conduzir investigações é antiga entre promotores e procuradores, e mesmo antes de haver uma definição institucional era comum que os membros do MP complementassem os inquéritos policiais. Em 2006, o Conselho Nacional do Ministério Público – presidido pelo PGR – publicou uma resolução regulamentando o procedimento investigatório criminal, que poderia ser aberto pelo MP de ofício ou por provocação, a qualquer momento. Entre 2011 e 2013, tramitou no Congresso Nacional uma proposta de emenda à constituição que pretendia explicitar a competência exclusiva das polícias em investigações criminais. A proposta tinha o apoio de muitos parlamentares, mas o Ministério Público aproveitou as manifestações de junho de 2013 para fazer campanha contrária à PEC, associando-a à impunidade em casos de corrupção. A PEC acabou sendo rejeitada por 430 votos a 9. Em 2015, já após o início da Operação Lava Jato, o STF autorizou a investigação criminal por parte do MP.

Em relação à investigação criminal, cabe colocar que a reivindicação do Ministério Público sempre foi a *faculdade* de investigar, e a instituição nunca manifestou interesse em assumir a responsabilidade pelas investigações de forma geral. A reivindicação sempre foi, portanto, deixar a obrigação de investigar com a polícia e permitir ao MP que, em casos específicos, conduzisse a própria investigação, da forma como lhe fosse mais conveniente. Ao mesmo tempo em que o problema apontado na polícia é a interferência política indevida na priorização dos casos e na distribuição de recursos, o que o Ministério Público reivindica para si é a possibilidade de escolher livremente suas prioridades, sem nenhum tipo de controle sobre essas decisões. A situação torna-se ainda mais complexa se considerarmos que é atribuição constitucional do Ministério Público o controle externo da atividade policial, que abrange tanto a polícia ostensiva quanto a polícia judiciária. Especificamente em relação a esta última, percebe-se que a Constituição reserva ao MP a função de controlar a atividade de investigação criminal, atribuição sempre importante mas particularmente essencial em um país que passou por um período ditatorial em que confissões eram obtidas sob tortura e diversos direitos fundamentais eram violados na fase de investigação. Na divisão do trabalho de processos criminais – polícia investiga, MP acusa e Judiciário julga – o MP tem dupla função: além de filtrar e organizar os inquéritos policiais para construir peças de acusação robustas, é sua função buscar a responsabilização de investigadores que descumprem as leis e a Constituição, no papel de controlador externo. Fica evidente que, se o próprio MP conduz a investigação, deixa de haver controle institucional externo sobre essa fase do processo.

6. *Flexibilização do princípio do promotor natural*

As investigações promovidas por forças-tarefa como a Lava Jato também dependeram da flexibilização do princípio do promotor natural, movimento que acontece há muito tempo. É difícil descrever exatamente as características de uma força-tarefa do Ministério Público Federal, pois apesar de inúmeras publicações sobre o tema – incluindo algumas do próprio MPF – não existe uma regulamentação para a formação desses órgãos.

O fenômeno das “Forças-Tarefa” no Ministério Público Federal consiste em atuações conjuntas de membros da Instituição, especialmente em casos de grande monta e alto impacto, muito reconhecidas por seus fins e resultados, e menos observadas por seus meios. [...] O termo “força-tarefa” é um conceito indeterminado e não regulamentado no Ministério Público Federal. Parece um nome de impacto, à semelhança das operações policiais que trazem denominações com apelo midiático apostado sobre a regular aplicação do Código de Processo Penal à persecução (Ofício PGR-00342849/2020).

Apesar da falta de regulamentação, é possível perceber que trata-se de uma estrutura temporária de apoio ao procurador natural para tratar de uma investigação específica, cujos membros são procuradores que atuavam em outras áreas e que aceitaram assumir aquele caso, algumas vezes deixando suas atribuições originais. Apesar do caráter de apoio, por tratar de investigações de ampla envergadura as forças-tarefa têm uma tendência a concentrar a operação em si e, mesmo quando há participação ativa do procurador natural, este o faz na condição de coordenador, delegando uma série de atribuições aos outros membros. Essa delegação preserva o direito do promotor natural de tomar as decisões finais ao longo do processo, mas, ao mesmo tempo, viola o direito do cidadão de ser acusado por alguém cuja designação não se baseou naquele caso específico e que não está sujeito às pressões de seus superiores (KERCHE, 2018b). De todos os membros de uma força-tarefa, somente o procurador natural atende esses requisitos, enquanto os demais podem ser livremente nomeados e destituídos pelo Procurador-Geral da República, que assim passa a ter a capacidade de interferir no andamento de investigações.

7. Especialização da Justiça Federal

A reordenação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal dentro de um novo marco legal são fundamentais para entendermos o giro de accountability no Brasil, pois são condições necessárias para borrar as fronteiras entre investigação e acusação e permitir o enquadramento de atividades políticas sob o rótulo de organização criminosa. Esse giro,

porém, dependeu também da eliminação dos poucos pontos de controle à atuação da PF e do MPF, deixando de conter a discricionariedade destes últimos e permitindo que, mais do que cumprir as novas leis e utilizassem sua nova estrutura, esses agentes inventassem as próprias normas, aplicando-as seletivamente a depender do clamor popular ou da orientação política dos acusadores. Dentre os pontos de resistência a esse fenômeno que se desfizeram, destacam-se uma mudança da Justiça Federal e o comportamento do Supremo Tribunal Federal em questões criminais, sobretudo a partir do julgamento da Ação Penal 470 (Mensalão), em 2012.

A Justiça Federal é a principal instituição de responsabilização de agentes por atos praticados contra a União, tanto em processos criminais quanto nos cíveis. Entre suas competências, estão disputas sobre direitos indígenas, graves violações de direitos humanos, crimes contra a organização do trabalho e, mais diretamente relacionado ao escopo deste trabalho, o julgamento de crimes contra o sistema financeiro nacional e de crimes contra bens e interesses da União, incluindo as autarquias e empresas públicas federais (RODRIGUES, 2019).

A Justiça Federal também cresceu consideravelmente, em tamanho e importância, desde 1988. Em um processo de descentralização, foram criados cinco Tribunais Regionais Federais (TRF), que substituíram os tribunais de apelação. O número de desembargadores federais, que atuam nos TRFs, quase dobrou: em 1989 eram 74 e, em 2000, já eram 139, número que se manteve até agora²⁸ (RODRIGUES, 2019). Depois da fase de forte crescimento, a Justiça Federal passou a se especializar em crimes financeiros e lavagem de dinheiro, criando varas específicas para julgamento desses crimes por juízes que se dedicam exclusivamente ao tema²⁹. A especialização criminal é um elemento importante na redefinição de objetivos institucionais e no engajamento de membros e servidores, pois insere a Justiça mais fortemente no centro do processo, afastando-a da posição de agente julgador neutro, o que pode ser um fator atrativo principalmente para a satisfação pessoal dos magistrados, ao deixá-los responsáveis por uma só área. A lógica que rege a criação de cortes anticorrupção é parecida com aquela que vigora na criação de agências anticorrupção: insular os casos e construir capacidade localizada para lidar com a complexidade dos crimes. A resolução do CJF que determina a especialização foi uma resposta ao diagnóstico do Conselho de que

28 Está em tramitação no Congresso Nacional a criação de um outro TRF, com sede em Belo Horizonte e que seria responsável por parte dos casos que, hoje, estão sob o TRF-1, com sede em Brasília. Se aprovado, o novo TRF aprofunda a descentralização da Justiça Federal e pode aumentar o orçamento destinado à instituição.

29 Resolução CJF nº 314, de 12 de maio de 2003.

faltava cooperação entre Polícia Federal, Ministério Público Federal e Justiça Federal (MADEIRA; GELISKI, 2019; MADEIRA et al., 2019).

As muitas mudanças pelas quais a Justiça Federal passou redefiniram a instituição, sobretudo no que concerne o objetivo de sua atuação. Pesquisas sobre o perfil da magistratura apontam que, para os juízes, há uma forte correlação entre a consolidação da ordem democrática e a intervenção da Justiça na repressão penal (RODRIGUES, 2019). Os números sugerem uma mudança profunda do diagnóstico que esses atores fazem da realidade brasileira e da forma pela qual nos aproximamos do ideal de justiça. Nos anos que sucederam a promulgação da Constituição, era quase consensual que a promoção de justiça seria alcançada por meio de mecanismos que garantissem direitos, como ampliação do acesso à assistência jurídica e paridade entre acusação e defesa. Na Justiça Federal, esse diagnóstico parece ter tomado a direção contrária, para buscar a justiça por meio de um maior rigor na aplicação de penalidades, sobretudo nas áreas de corrupção e lavagem de dinheiro, em alinhamento aos objetivos dos órgãos de acusação.

As várias mudanças institucionais, contudo, não foram suficientes para afastar a pecha de morosidade que recai sobre o Poder Judiciário como um todo, que também é considerado pouco transparente e garantidor de privilégios para seus membros, como auxílios e verbas indenizatórias que permitem que uma remuneração acima do teto constitucional seja algo rotineiro.

8. Mudança da jurisprudência do STF

Dentre os pontos de veto que foram desfeitos e que permitiram a configuração “lavajatista” das ações anticorrupção, o mais relevante é o comportamento do Supremo Tribunal Federal. No julgamento da Ação Penal 470 (Mensalão), em 2012, o STF mobilizou uma interpretação heterodoxa da teoria do domínio do fato para conseguir condenar réus sem ligação direta com os crimes arrolados pelo Ministério Público. Na ocasião, críticos a essa postura, inclusive entre os membros do tribunal, alegaram que a teoria estava sendo mobilizada de forma equivocada com o propósito escuso de preencher lacunas probatórias. Não cabe, aqui, adentrar a discussão sobre a teoria de Claus Roxin, mas outras movimentações do STF apontam nessa mesma direção, flexibilizando a necessidade de apresentação de provas por parte do Ministério Público. Ao tratar dos pagamentos destinados a parlamentares em troca de votos para o governo, por exemplo, os ministros entenderam que não era necessário provar a efetivação da transação em duas vias - corrupção passiva e corrupção ativa. Segundo o entendimento que preponderou, era possível aplicar os artigos 317

(corrupção passiva) e 333 (corrupção ativa) do Código Penal provando somente uma das operações e presumindo a efetivação de sua correspondente (PRADO; MACHADO, 2020; ARANTES, 2018).

Sobre esse ponto, cabe lembrar que trata-se de uma questão antiga na abertura de processos penais de corrupção. No caso da Máfia dos Fiscais, ocorrido em São Paulo, em 1999, uma das primeiras escolhas dos promotores do MPSP foi não mobilizar o conjunto de artigos 317 e 333 na acusação, exatamente porque envolvia provar em juízo a existência da corrupção nos dois polos. Por isso, escolheram tratar o caso como um crime de concussão, que foca na exigência de vantagem indevida por parte do funcionário público. Em outras palavras, um maior grau de exigência probatória para o crime de corrupção fez com que o MPSP concentrasse todo o esforço no polo passivo, deixando de fora da investigação os empresários e demais particulares que tinham pagado os fiscais em troca de benefícios (ARANTES, 2002).

Uma maior flexibilização em relação à apresentação de provas permitiu que a Lava Jato condenasse diversos agentes públicos por corrupção sem demonstrar quais atos corresponderiam à quantia recebida indevidamente. O argumento da acusação, aceito pelo juiz, é o de que, sendo um esquema de grande porte, o fluxo de recursos e ações de ambos os lados era contínuo e, portanto, não havia vinculação entre um pagamento específico e um ato determinado. Esse entendimento, além de obter mais condenações, facilitou uma investida da Lava Jato sobre os empresários, que, acuados, firmaram dezenas de acordos de delação premiada. Curiosamente, a possibilidade de condenação sem provas de obtenção de vantagens fez com que os empresários procurassem o Ministério Público e oferecessem as provas, além de novas linhas de investigação, que davam origem a novas fases.

A flexibilização de apresentação de provas também foi mobilizada pela Lava Jato nas acusações de organização criminosa. Segundo os procuradores, a falta de prova contra alguns acusados não seria indicativo de inocência mas de profissionalização da organização criminosa a que ele pertence, capaz de operar sem deixar rastros. Em alguns casos, então, a ausência de provas passou a ser lida como a prova maior de que havia um crime grave em andamento.

Por mais que a Lava Jato tenha se guiado em decisões anteriores do STF, cabe ponderar que a operação só foi possível porque, no caso, o STF adotou um entendimento sobre competência bastante divergente daquele que havia sido adotado no caso Mensalão. Em 2012, o STF concentrou as ações inclusive daqueles réus que não tinham foro privilegiado. De forma estratégica, o ministro relator acatou a denúncia por formação de quadrilha, o que

autorizava a conexão de diferentes ações e mantinha todo o processo no mesmo local. Nos casos da Lava Jato, ao contrário, o STF julgou originariamente somente os réus com direito a foro privilegiado, flexibilizando, assim, o princípio da conexão que define a competência do julgamento. Tal flexibilização, porém, deu-se somente em relação à competência do STF, já que a corte reconheceu a competência da 13ª Vara Federal de Curitiba para tratar de todos os outros casos relativos à Petrobras, ainda que a relação fosse indireta. Entre absorver todos os processos ou espalhá-los pelo país, o STF encontrou um meio-termo que permitiu que o juiz Sérgio Moro aplicasse ao caso um conjunto de entendimentos que o tribunal vinha estabelecendo desde o julgamento do Mensalão (PRADO; MACHADO, 2020; ARANTES, 2018).

Os diversos mecanismos analisados nos parágrafos acima deslocaram a atuação do MP no campo penal, afastando-o do modelo marcado de baixa discricionariedade para deixá-lo mais parecido com o Ministério Público italiano, altamente discricionário e com poucos mecanismos de controle. O novo formato facilita o trabalho de acusação em casos de corrupção, mas ao preço de fragilizar os instrumentos de controle internos ao processo penal (KERCHE, 2018b). O novo MPF tem poder de investigação, um amplo escopo de atuação, muita autonomia e discricionariedade e é próximo à PF e à Justiça.

4.3 Operação Lava Jato

Entre 2014 e 2021, o MPF manteve uma força-tarefa dedicada à Operação Lava Jato, que investigava suspeitas de desvio de dinheiro da Petrobras. O início da operação, porém, tinha outro foco: as suspeitas de lavagem de dinheiro por parte do doleiro Carlos Chater, investigação paralela e ligada à Operação Bidone, que investigava o doleiro Alberto Youssef. Investigando Youssef, os investigadores descobriram que o doleiro havia repassado um veículo a Paulo Roberto Costa, ex-diretor de Abastecimento da Petrobras. As investigações em torno de Costa e sua sucessiva delação, em agosto de 2014, revelaram um esquema de cartel e superfaturamento na contratação de empreiteiras pela Petrobras. A forte composição partidária da diretoria fez com que as investigações chegassem à elite política nacional. Apesar de a empresa ser sediada no Rio de Janeiro e a maior parte dos crimes ter sido cometida em Brasília e São Paulo, o processo tramitou na 13ª Vara Federal de Curitiba, chefiada pelo juiz Sérgio Fernando Moro. As investigações foram conduzidas por uma força-tarefa composta pelo MPF, pela PF e outros órgãos de investigação, coordenada pelo

procurador Deltan Dallagnol, que enquadrou o conjunto de fatos como atividades de uma só organização criminosa, chefiada pelo ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva³⁰. A mobilização do conceito de organização criminosa, facilitada pela Lei de Organizações Criminosas de 2013, além de dar maior discricionariedade aos investigadores e permitir o uso de técnicas mais invasivas de investigação, foi fundamental na manutenção dos casos sob o juiz federal Sérgio Moro. Segundo a tese da Lava Jato, um conjunto muito específico de crimes cometidos no Paraná³¹ era, na verdade, o motor financeiro de um esquema muito maior que, por conexão, também deveria ser investigado em Curitiba, mesmo que os demais crimes não fossem federais e mesmo que tivessem sido cometidos a 1.400 quilômetros de distância. De forma estratégica, as decisões de Moro citavam nomes de cidades paranaenses sempre que possível – mesmo quando se tratava de uma suspeita remota – e não se referiam às demais localidades onde os crimes haviam ocorrido. As discussões em torno da competência são fundamentais em um caso como esse, em que livros, filmes, séries de TV e reportagens jornalísticas associavam diretamente a figura pessoal daquele juiz e daquele procurador a uma refundação republicana do país. Além disso, é a definição de competência que levou o STF a anular, em 2021, as condenações de Lula, principal alvo da operação.

Além de unificar as ações sob a Justiça Federal em Curitiba, a tese de organização criminosa tinha outra enorme vantagem para a acusação: a agregação de fatos ocorridos em vários momentos diferentes, muitos deles sem conexão evidente. Também nesse aspecto, sob o argumento de que esses atos teriam sido cometidos dentro de uma estrutura maior que já estava sendo investigada em Curitiba, o MPF conseguiu transformar a Lava Jato em um sorvedouro de acusações muito díspares e distantes no tempo. A utilização de organização criminosa enquanto aglutinante temporal foi fundamental, ainda, para que fosse possível aplicar a todos esses crimes o novo marco legal sobre lavagem de dinheiro e organizações criminosas, publicado entre 2012 e 2013. Como a lei não pode retroagir com o intuito de prejudicar os acusados, o MPF apostou na construção de uma narrativa que colocava todos esses atos como indícios da existência de uma organização criminosa que, no momento de publicação das novas leis, ainda estava em operação, o que legitimaria a acusação com base nos novos parâmetros e nos novos procedimentos.

30 É difícil afirmar o momento preciso em que a força-tarefa da Lava Jato escolheu Lula para ocupar o papel de chefe da organização criminosa, mas análises do tempo de tramitação das peças judiciais mostram que desde a delação de Paulo Roberto Costa havia uma coordenação de esforços e a priorização de casos de forma a tentar provar a tese do MPF sobre Lula (RODRIGUES, 2019).

31 O caso mais relevante para justificar a competência da 13ª Vara de Curitiba era a suspeita de lavagem de dinheiro do caso Mensalão pelo deputado José Janene (PP), que utilizaria uma empresa de Londrina. Além de não haver conexão com os desvios na Petrobras, o montante de dinheiro envolvido no esquema de Janene era insignificante, se comparado àqueles ocorridos na estatal.

Desde o início, o trabalho da Operação Lava Jato em Curitiba se caracterizou por um alinhamento entre PF, MPF e Justiça Federal, o que, a um só tempo, reforçava o argumento de legalidade por parte do Ministério Público e aumentava a visibilidade pública do juiz Sérgio Moro. Os métodos utilizados, porém, eram no mínimo heterodoxos e muitas vezes ultrapassavam a linha da legalidade. Os exemplos são vários, e vão desde a interceptação telefônica dos advogados até a gravação e divulgação de uma conversa entre Lula e a então presidenta Dilma Rousseff, passando ainda pela condução coercitiva de investigados que nunca tinham se recusado a depor.

Em 2016, uma apresentação do procurador Deltan Dallagnol deixou explícito que o principal alvo da operação era Lula. Mesmo antes da apresentação, porém, estava evidente que a operação tratava de forma diferenciada os núcleos empresarial e político, com benevolência em relação ao primeiro e agressividade desproporcional em relação ao segundo. Para os empresários, as ofertas de colaboração eram constantes, negociava-se o cumprimento de penas que não existem no ordenamento jurídico nacional e delações de um só indivíduo podiam beneficiar famílias inteiras envolvidas no esquema. A condescendência com os crimes cometidos pelos empresários era estratégica, e objetivava incentivar o maior número possível de delações que levassem a investigação para o centro do governo federal, movimento que forças-tarefa anteriores, como a do Banestado, não lograram fazer. No percurso em direção ao centro do governo, porém, apareceram vários outros partidos além do PT, tanto da base governista quanto da oposição. Alguns foram poupados³², mas, aos poucos, a Lava Jato começou a equiparar a própria estrutura de partido político vigente no Brasil com a de organização criminosa, criminalizando atividades absolutamente rotineiras na vida política nacional. Do lado do PT, cabe lembrar que, quando Dilma Rousseff escolheu Lula para ocupar a Secretaria-chefe da Casa Civil, a Lava Jato alegou que se tratava de manobra da organização criminosa investigada para alterar o foro do processo, ignorando que Dilma ocupava a Presidência da República, que Lula era um cidadão com direitos políticos, que o governo passava por um período turbulento que requeria um grande estrategista político à frente da Casa Civil e que o próprio Lula resistia a participar do governo, tendo sido convencido somente após muita insistência de aliados. A própria Lava Jato tinha, sob sua custódia, ligações que desfaziam a tese do desvio de finalidade da nomeação de Lula, mas

32 As mensagens de Telegram divulgadas pelo jornal *The Intercept Brasil* tornaram famosa a frase “Melindra alguém cujo apoio é importante”, enviada por Moro a Dallagnol, em que o juiz desaconselhava o prosseguimento de investigações contra o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que vinham sendo feitas por uma ala da força-tarefa. O procurador, que não acompanhava diretamente o caso de FHC, acreditava na possibilidade ser um movimento estratégico, “talvez para passar recado de imparcialidade” (MARTINS et al., 2019).

estes últimos foram mantidos em sigilo (BALTHAZAR *et al.*, 2019). A nomeação de um cidadão como ministro, prerrogativa da Presidência da República e parte elementar do funcionamento de um governo, foi transformada pela Lava Jato em indício de crime – com a conivência do STF, que barrou a nomeação de Lula.

A criminalização da atividade partidária e a confusão deliberada entre crimes e atividade partidária legítima parecem ser ainda mais evidentes no caso da denúncia apresentada contra parlamentares do Partido Progressista. Como forma de enquadrar na Lei nº 12.850/2013 delitos cometidos antes de 2013, o Ministério Público Federal alegou que tratava-se de uma organização criminosa ainda atuante no momento de publicação da lei. Para comprovar a existência da organização, a acusação passou a descrever diversos atores e procedimentos que, na verdade, eram a descrição da atuação partidária rotineira. A ascensão do deputado Aguinaldo Ribeiro à liderança do partido, assim, foi descrita como ascensão na estrutura da organização criminosa, posição que o deputado utilizaria para distribuir os recursos do grupo, como mudanças no orçamento público e obtenção de cargos no Congresso e no Poder Executivo. Ressalte-se, em primeiro lugar, que distribuir recursos partidários e fazer negociações em nome de toda a agremiação são exatamente as ações esperadas de um líder partidário qualquer, sobretudo um com mais de 30 deputados e que fazia parte do governo, e não comprovam, por si sós, a existência de organização criminosa. Além disso, no caso do PP as provas dos delitos individuais são razoavelmente robustas, mas o MPF preferiu abrir mão do caminho tradicional de acusação para equiparar o partido a uma organização criminosa, talvez com a intenção de obter novas delações ou de manter mais essa investigação sob a equipe da Lava Jato (PORTAL STF, 2021).

A conivência do juiz Moro com as irregularidades na investigação e na acusação já era visível pelo alinhamento das sentenças em relação à maioria das peças do MPF, mas foi descortinada por uma série de reportagens do jornal *The Intercept Brasil*, que divulgou mensagens trocadas entre os membros da Lava Jato no aplicativo Telegram, incluindo comunicação com o juiz Moro, que dava conselhos aos acusadores em relação à sequência das investigações, aos procuradores mais adequados para conduzir as oitivas e aos partidos políticos que deveriam ser prioritários. Um bom exemplo desse alinhamento entre acusação e julgador é a divulgação da delação do ex-ministro Antônio Palocci dias antes das eleições presidenciais de 2018. O MPF desconfiava, há muito tempo, das provas que Palocci tinha para apresentar sobre corrupção no PT, e após meses de negociação, desistiu de firmar um acordo. Palocci, então, fez a delação com a Polícia Federal, o que não aumentou a confiança do MPF e, como ficou demonstrado mais tarde, nem do juiz Sérgio Moro, que sabia da

dificuldade em provas as acusações contidas no acordo. Mesmo assim, Palocci era o único que acusava o PT de dentro da estrutura partidária, o que era visto como um trunfo no andamento do caso (BALTHAZAR; MARTINS, 2019). Em outubro de 2018, a Lava Jato já havia condenado Lula em um processo que teve rápida tramitação, retirando da competição o primeiro colocado nas pesquisas de intenção de voto. O novo candidato do PT, porém, estava bem colocado quando Moro decidiu divulgar as acusações feitas por Palocci ao partido, mesmo sabendo da fragilidade do conjunto probatório. O motivo era evidente: influenciar o comportamento eleitoral divulgando denúncias que sabidamente não estavam assentadas em provas suficientes. O teor da delação foi amplamente utilizado pelos candidatos concorrentes e pela mídia na última semana de campanha, e tornou-se uma constante no segundo turno.

Considerando o andamento da Lava Jato à luz da discussão teórica feita no capítulo 2, é importante ponderar que, no campo discursivo, a operação adota, ao mesmo tempo, uma concepção de corrupção histórica e sistêmica e, por outro lado, a ideia de que o problema está muito localizado, inclusive com um alvo específico. Aparentemente antagônicas, essas concepções se intersectam na construção de um discurso iliberal e antipolítico segundo o qual a generalização do problema se dá porque os agentes políticos são todos iguais. Assim, apesar de afetar toda a administração pública, a corrupção seria resultado da ação de pessoas específicas, parte de uma elite que não corresponde ao povo e que, por isso, mereceria ser tratada com o mesmo rigor que o Estado reserva a assassinos perigosos (DE SA E SILVA, 2020).

Para que seja possível encontrar a interseção entre uma concepção sistêmica e uma localizada de corrupção, é preciso entender a caracterização que se fez de acusados e acusadores ao longo da Lava Jato. Em relação aos primeiros, a peça-chave da articulação é o enquadramento enquanto organização criminosa, facilitado pela nova legislação sobre o tema. Ao adotar e difundir a tese da existência de uma organização criminosa, a Lava Jato consegue afirmar, ao mesmo tempo, que há corrupção em todo o país mas que tudo acontece de forma hierárquica, com atos de um só grupo, comandados pela mesma pessoa. Ações de diferentes grupos em diferentes momentos e locais, assim, passam a ser, segundo o MPF e o juiz Sérgio Moro, manifestações do mesmo organismo, do mesmo “câncer” que atinge o país. Cabe destacar que essa generalização mina as diferenças políticas - eliminando inclusive a

possibilidade de que dois partidos possam ser ruins cada um a seu modo - e alimenta uma expectativa udenista de que, eliminados ‘esses que estão aí’, a República brasileira finalmente vá se encontrar no caminho da probidade. Esse discurso, típico de líderes populistas iliberais, podem ser ainda mais assustadores quando partem, desde o princípio, de instituições judiciais, sem o respaldo conferido pelo voto popular.

Do ponto de vista da acusação, a combinação de diferentes concepções de corrupção é extremamente oportuna. Por um lado, o caráter sistêmico do problema demanda uma solução *ad hoc*, conduzida por uma vanguarda heróica capaz de “passar o Brasil a limpo”. Esse fator somente, porém, permitiria uma disputa considerável pelo papel de herói - disputa que certamente teria participação das Forças Armadas e de muitos ditos “caçadores de marajás”. Na disputa, as instituições judiciais alegam que, por maior que seja o problema, as pessoas corruptas são identificáveis e o Direito já tem disponíveis os mecanismos de responsabilização³³. Procuradores e juízes, assim, podem ser os heróis dessa história redigida sobre uma gramática bastante cara a líderes iliberais, com um diagnóstico antipolítico, a proposta de um salvador e a facilidade em aceitar que, em nome de um bem maior, algumas regras podem ser quebradas (DE SA E SILVA, 2020).

O que se percebe com a Lava Jato é que a operação, ao mesmo tempo em que se assenta sobre as mudanças institucionais recentes, vai além do campo propriamente institucional ao promover cooperação informal entre acusação e julgador, inventar regimes de cumprimento de pena ou mobilizar a imprensa constantemente, por meio de entrevistas, vazamento de acordos frágeis de delação ou por transmissões ao vivo das operações de busca e apreensão. Nesse sentido, a Lava Jato precisa ser entendida em um contexto que passa por uma eleição presidencial desestabilizadora em 2014, a contestação dos resultados pelo partido derrotado, uma série de manifestações conservadoras entre 2015 e 2016 que culminaram na deposição da presidenta Dilma Rousseff, reformas impopulares conduzidas pelo governo substituto e, em 2018, um alinhamento explícito entre agentes do mercado e um candidato antidemocrático à Presidência da República.

Pode-se dizer que a Lava Jato é parte de um momento histórico em que as elites brasileiras estiveram menos dispostas em aceitar os resultados da disputa eleitoral e os direitos garantidos na Constituição de 1988. Instituições da contrademocracia

33 Entre as muitas fragilidades do argumento, cabe destacar que a própria Lava Jato em vários momentos questionou a adequação do aparato jurídico brasileiro ao combate à corrupção, inclusive propondo medidas que seriam mais eficazes. Uma vez obtido apoio popular à operação, porém, alguns desses entraves legais foram explicitamente desconsiderados. Nas palavras do procurador Deltan Dallagnol, “a questão jurídica é filigrana dentro do contexto maior que é político” (DE SA E SILVA, 2020).

(ROSANVALLON, 2015) deixaram de se subordinar aos poderes soberanos e avançaram a própria agenda, atacando as principais instituições de representação, que foram acusadas de terem-se transformado em um “câncer” que matava o país aos poucos. O principal resultado foi a quebra de um padrão de estabilização que vinha se construindo desde a década de 1980 (AVRITZER, 2018).

Por mais que as instituições judiciais atuantes na Lava Jato tenham enfraquecido a democracia brasileira de forma inédita no pós 1988, é preciso fazer uma ressalva. Muitos dos problemas na Lava Jato são questões antigas no sistema de justiça criminal que, até então, se mantiveram restritas a outros setores da população. Em grande medida, portanto, o que há de novo é a presença de novos atores no banco dos réus e a publicização de um método de acusar e julgar que já é padrão no sistema judicial brasileiro (DE SA E SILVA, 2020).

4.4 Eleições de 2018 e resistências à Lava Jato

As eleições de 2018 foram vencidas por Jair Bolsonaro, que poucos dias após a vitória anunciou que Sérgio Moro ocuparia o Ministério da Justiça e Segurança Pública. O convite, na verdade, havia sido feito ainda durante a campanha que foi influenciada pela Lava Jato do início ao fim (FERNANDES; CARAZZAI; RANGEL, 2019). No governo, a proposta de Moro era ampliar a utilização dos métodos de investigação usados na Lava Jato, além de aprofundar as reformas legais para permitir protagonismo ainda maior da acusação em denúncias contra organizações criminosas. Durante algum tempo, Moro conseguiu avançar a agenda anticorrupção e de maior rigor ao crime organizado, mas a base de sustentação do governo no Congresso foi se alterando rapidamente, com consequências diretas para o trabalho da Lava Jato.

Quando o Jair Bolsonaro assumiu o cargo, em 2019, já havia denúncias de corrupção contra sua família. Um relatório do COAF apontou um esquema em que Flávio, filho do presidente recebia parte do salário dos funcionários de seu gabinete quando era deputado federal. O presidente passou a interferir no andamento das investigações, alterando a estrutura do COAF e trocando diretores da Polícia Federal. Enquanto isso, o governo ia tentando construir uma maioria no Congresso, incorporando alas fisiológicas que abrigavam inúmeros acusados de corrupção, muitos deles investigados pela própria Lava Jato que o ministro Moro coordenava no passado. Com a nova correlação de forças, o Congresso aprovou a Lei de Abuso de Autoridade, prevendo diversos mecanismos para penalizar abusos do Ministério

Público e do Judiciário, como a divulgação indevida de documentos sob sigilo de Justiça e a condução coercitiva sem convite prévio, métodos que se tornaram comuns com a Lava Jato. Um outro projeto de lei, considerado uma das prioridades de Moro à frente do Ministério da Justiça, foi desidratado durante a tramitação, e os parlamentares retiraram do texto diversos dispositivos defendidos pelos membros da Lava Jato, como a ampliação dos acordos de réus com o Ministério Público e a possibilidade de prisão após condenação em segunda instância. Rodeado de adversidades, e depois de um conflito com Bolsonaro sobre o controle da Polícia Federal, o ministro Sérgio Moro renunciou ao cargo em abril de 2020.

Meses antes, Bolsonaro escolheu Augusto Aras para ocupar a Procuradoria-Geral da República. Aras afirmou ver “excessos” no trabalho da Lava Jato, mas reconheceu que a operação era um exemplo exitoso de combate ao crime organizado dentre um amplo rol de tentativas fracassadas no passado, como o caso Banestado e a Operação Satiagraha (OLIVEIRA, 2019). A sabatina de Aras no Senado aconteceu dias depois de o STF anular, pela primeira vez, uma sentença proferida por Sérgio Moro na Lava Jato, o que marcou o início de uma virada do tribunal em direção a maior controle dos atos da primeira instância da Justiça Federal, ao menos no que concerne o julgamento de organizações criminosas e lavagem de dinheiro³⁴. Desde então, a Lava Jato sofreu sucessivas derrotas no STF, sobretudo na Segunda Turma, onde a aposentadoria do ministro Celso de Mello, em 2020, abriu espaço para o ministro Nunes Marques, indicado por Bolsonaro e que, ao alinhar-se a Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski, formou uma maioria refratária aos métodos da operação. Em março de 2021, o STF anulou as condenações do ex-presidente Lula³⁵ por incompetência territorial e, semanas depois, reconheceu a parcialidade do então juiz Moro na condução do processo.

A mudança de postura do STF ocorreu paralelamente à divulgação de mensagens privadas que os membros da Lava Jato trocaram no aplicativo Telegram. O material foi obtido pelo jornal *The Intercept Brasil*, que o analisou e divulgou em parceria com outros veículos de comunicação. Dentre as várias descobertas a partir das mensagens, vale citar a colaboração indevida entre acusadores e julgador, a tentativa de influenciar as eleições presidenciais de 2018, as pretensões eleitorais do procurador Deltan Dallagnol, a troca de dados com outros países por canais não oficiais, as desconfianças que alguns procuradores tinham com os métodos que sabiam ser heterodoxos ou ilegais e os ganhos econômicos que os membros

34 Na ocasião, o STF entendeu que, quando há delatores e delatados entre os réus de um mesmo processo, estes últimos precisam ser os últimos a apresentar suas alegações finais. Do contrário, ficaria prejudicado o direito à defesa em relação ao conteúdo da alegação final dos delatores.

35 Segundo o MPF, Lula recebeu pagamentos ilegais de empreiteiras por meio de um apartamento, de reformas em um sítio e em doações feitas ao Instituto Lula.

obtiveram com a visibilidade alcançada. Apesar de o STF não ter julgado a legalidade do uso das mensagens em processos judiciais, elas provaram várias teses de defesa ao descortinar objetivos e métodos que não podiam ser escritos nos autos. O desgaste da Lava Jato aumentou cada vez mais, a ponto de o procurador-geral Augusto Aras anunciar, no final de 2020, que iniciaria uma transição que colocaria fim à força-tarefa no formato como ela aconteceu desde 2014 (BARAN, 2020). Meses antes, uma renúncia coletiva havia desfeito a força-tarefa que cuidava dos casos da Lava Jato em São Paulo.

Mesmo recebendo críticas da sociedade, do Legislativo, Executivo, Judiciário e do próprio Ministério Público, a Lava Jato – se não oficialmente, ao menos enquanto ideologia de enfrentamento à corrupção – sustenta-se em seus resultados, que não podem ser desconsiderados. Segundo o Ministério Público Federal, quase 15 bilhões de reais voltarão para os cofres públicos em decorrência dos acordos e das condenações obtidas com a Lava Jato, dos quais mais de 4 bilhões já foram pagos. A operação repatriou, sozinha, mais recursos do que todos os outros processos judiciais até então (MJSP, 2018). Com esses números, e com a ampla popularidade que a Lava Jato ainda mantém perante a opinião pública, os movimentos de resistência não podem ser vistos como uma reversão completa, mas como um novo encaixe que muito aproveita os mecanismos institucionais que permitiram a existência e manutenção da Lava Jato por sete anos.

CAPÍTULO 5: MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS E O CONTROLE DA CORRUPÇÃO NOS ESTADOS

Assim como o Ministério Público Federal atua em casos que tramitam na Justiça Federal, em cada estado da federação há um Ministério Público para lidar com processos na Justiça Estadual. A atribuição clássica dos ministérios públicos estaduais é a propositura da ação penal pública, mas as fortes alterações promovidas na década de 1980 também remodelaram a atuação de promotores estaduais, direcionando a instituição para a defesa civil de direitos difusos, coletivos e homogêneos. Segundo abordagens críticas (KERCHE, 2018a; AVRITZER; MARONA, 2017; ARANTES, 1999), parte do problema residia na ampla capacidade de promotores, dispersos pelas comarcas dos estados, para provocar o Judiciário propondo interpretação constitucional contrahegemônica em conflitos corriqueiros, constitucionalizando o direito ordinário e aumentando o potencial de influência judicial em decisões políticas cotidianas. Nesta linha, há um tensionamento entre democracia e direito, no sentido de que o Judiciário mobilizaria estrategicamente a revisão constitucional para decidir conflitos tipicamente distributivos - tensionamento ainda mais intenso se a iniciativa pode partir de qualquer comarca da primeira instância da Justiça Estadual.

Tratando especificamente do tipo de judicialização a que este trabalho se dedica – o controle da atividade política pelas instituições judiciais – é preciso ponderar que a tarefa sempre foi parte das atribuições clássicas do MP, já que os crimes contra a administração pública estão previstos no Código Penal desde sua redação original. E, ainda, desde 1992 o Ministério Público conta com a possibilidade de mobilizar a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) para responsabilização de agentes públicos. O texto da referida lei, que sofre duras críticas atualmente, permite atuação discricionária dos promotores, que podem iniciar inquéritos baseados em qualquer decisão política que, em sua visão, seja contrária a algum princípio abstrato da administração pública, mesmo quando não haja dano ao erário nem provas da intenção em agir de forma ímproba (SILVA, 2015). Ampliou-se, portanto, a capacidade institucional do MP, pela soma da ação de improbidade a outros mecanismos jurídicos à disposição dos promotores, tais como a ação civil pública, recomendação e termo de ajustamento de conduta, diversificando as possibilidades de atuação estratégica por parte da acusação.

Do ponto de vista da legislação de controle da atividade política, é preciso considerar que desvios no nível local têm certas particularidades, relacionadas, em boa medida, com o

nosso modelo federativo. No Brasil, apesar da considerável centralização fiscal e decisória, os municípios são responsáveis pela execução da maioria das políticas públicas, muitas vezes gerenciando recursos transferidos por outras esferas federativas. A descentralização das políticas é incentivada por parte da literatura em Ciência Política e por entidades internacionais que defendem que, ao aproximar a política dos cidadãos, a descentralização promoveria mais *accountability* e geraria resultados mais alinhados à vontade do eleitorado (BLAIR, 2000; TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2009). A forte conexão eleitoral nos municípios, devida à proximidade entre eleitorado e representante, viabilizaria ações mais responsivas e eficientes por parte destes últimos, permitindo também um maior grau de engajamento político da sociedade. Por outro lado, é preciso ponderar que a descentralização da execução de políticas públicas faz com que uma grande parte dos recursos públicos brasileiros seja administrada por servidores públicos de pequenas cidades, uma burocracia pouco desenvolvida e mais suscetível às pressões políticas locais (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

O quadro de baixa capacidade burocrática torna-se ainda mais problemático quando verificamos que, historicamente, o nível local é onde melhor se identifica a presença das elites políticas habituadas a não prestar contas e a não se guiar estritamente pela legalidade. Essas elites se aproveitam do cenário de proliferação de municípios apropriando-se de prefeituras e câmaras municipais e utilizando a administração pública a seu favor em uma disputa predatória contra outros municípios, dificultando um planejamento regional que pudesse trazer mais eficiência ao processo. Nesse cenário, torna-se ainda mais importante o trabalho de *accountability* feito por instituições capazes de transcender a esfera de influência das elites locais, como a Controladoria-Geral da União³⁶ ou o Ministério Público.

Considerando, portanto, a realidade do Ministério Público nos estados e a dinâmica própria da atividade política local, neste capítulo apresentamos um estudo de caso sobre o desempenho do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) em face de suas atribuições de controle da legalidade da atividade política. A partir do quadro analítico apresentado no capítulo anterior sobre o Ministério Público Federal e a Operação Lava Jato, a análise recai sobre a estrutura disponível no Ministério Público do estado de Minas Gerais para o desempenho das funções análogas, na tentativa de compreender se o modelo de controle da corrupção que foi construído no âmbito nacional foi replicado no nível subnacional.

Minas Gerais é o segundo estado mais populoso do Brasil e, de forma proporcional,

³⁶ Apesar de ser um órgão de controle interno do Poder Executivo federal, a CGU controla a utilização de verbas repassadas pela União aos entes subnacionais.

também tem o segundo maior Ministério Público do país, contando com pouco mais de mil membros; um quadro de pessoal semelhante, em volume, ao do Ministério Público Federal³⁷. Ainda que não atue sobre o maior contingente populacional, o Ministério Público de Minas Gerais é o responsável por fiscalizar o maior número de municípios. Esse dado que pode ser secundário quando se considera o desempenho dos promotores na defesa de direitos transindividuais mas é bastante relevante quando se trata de analisar a atividade de controle legal da atividade política (accountability), já que esta é uma atribuição que requer uma ampla capacidade de organização para lidar de modo eficiente com as particularidades dos diversos territórios. Isto é, mesmo dentro dos limites legais, cada administração municipal pode tratar um mesmo assunto de forma diferente, e a proliferação de prefeituras se reflete na proliferação de procuradorias municipais ou de estrutura equivalente³⁸ e de suas respectivas interpretações sobre a legalidade da atividade política. Um mesmo promotor, portanto, acompanha diversos municípios pequenos, que podem adotar entendimentos diferentes sobre a legalidade de certos atos da administração - isso torna mais complexo o exercício da função de accountability por parte do Ministério Público.

Outro fator de complexidade para o Ministério Público de Minas Gerais é o foro por prerrogativa de função, que garante aos prefeitos o direito de julgamento originário no órgãos colegiados do Tribunal de Justiça em casos criminais. Nesses casos, o responsável por formular a acusação é o Procurador-Geral de Justiça, que pode fazê-lo pessoalmente ou delegar a tarefa a outros procuradores. Em qualquer dos casos, um maior número de municípios demanda mais institucionalização na cúpula do MP estadual.

O Ministério Público de Minas Gerais é, portanto, um caso que permite entender a atuação de uma instituição com alta capacidade burocrática e uma demanda por organização interna maior do que aquela existente em outros MPs, ao menos em relação ao controle da corrupção que ocorre nos municípios. Dito isso, vale a pena observar se, em que medida, as condições institucionais de possibilidade da Lava Jato foram replicadas no nível subnacional.

1. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro

Um dos mecanismos centrais para a ascensão da Lava Jato, segundo o esquema

37 O maior Ministério Público do Brasil é o de São Paulo, que tem quase o dobro de membros do que o MPMG ou o MPF. O MPSP é um importante centro de inovação e difusão de políticas ministeriais, mas, ao mesmo tempo, seu tamanho único o torna um *outlier* em relação a seus pares de outros estados.

38 A Procuradoria Municipal é responsável pela representação jurídica do município, não faz parte do Ministério Público, sendo um órgão do Poder Executivo – nos municípios onde o serviço é terceirizado, os advogados contratados respondem ao Gabinete do Prefeito.

apresentado por Marona e Kerche (2021), foi a criação de uma espécie de fórum onde diversas agências pactuavam metas e estabeleciam diretrizes para a política anticorrupção no Brasil, gerando um considerável insulamento burocrático: a ENCCLA. No nível subnacional, observa-se que alguns estados brasileiros contam com mecanismos similares, como Fóruns Permanente de Combate à Corrupção (Foco) e Movimentos Articulados de Combate à Corrupção (Marcco) (MACHADO; PASCHOAL, 2016). Outros tantos têm órgãos de controle interno bem estruturados no âmbito do Poder Executivo, os quais, embora promovam parcerias contínuas em face do controle da corrupção, não chegam a se constituir como uma instância de pactuação de metas nos moldes da ENCCLA.

A dificuldade em encontrar réplicas estaduais da ENCCLA pode ser explicada, em parte, pela associação forjada ao longo do tempo entre corrupção e lavagem de dinheiro, ao menos na esfera repressiva. Como apontado em diversos pontos deste trabalho, o giro de accountability no Brasil vincula-se fortemente à mobilização estratégica de mecanismos voltados a identificar e combater a lavagem de dinheiro. A própria constituição da ENCCLA se deu com o propósito original de fortalecer o enfrentamento à lavagem de dinheiro, assumindo apenas posteriormente o objetivo de estruturar políticas anticorrupção. Por mais que a Justiça Estadual possa quebrar sigilos bancários e homologar acordos de delação premiada, os órgãos que atuam rotineiramente no controle do sistema financeiro são federais, com destaque para o Banco Central, a Receita Federal, a Comissão de Valores Mobiliários e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF. Portanto, mesmo que os estados criassem um espaço de articulação entre diferentes órgãos anticorrupção, a estrutura enfrentaria limites associados à eventual ausência das instituições federais que rotineiramente rastreiam movimentações financeiras e identificam inconsistências.

Por outro lado, deve-se considerar que as instituições estaduais são impactadas por iniciativas federais. Em Minas Gerais foi criada, em 2020³⁹, a Força Integrada de Combate ao Crime Organizado (FICCO). Esta é uma iniciativa que a Polícia Federal vem promovendo em vários estados e que, em Minas Gerais, conta com a participação da Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar e Departamento Penitenciário de Minas Gerais, além da PF, que coordena os trabalhos. Além disso, o Ministério Público, a Polícia Civil e a Controladoria-Geral do Estado participam da ENCCLA. Analisando as ações da ENCCLA nos últimos dez anos, percebe-se que em 33 delas houve participação de, pelo menos, uma instituição mineira.

39 Termo de Cooperação Técnica SEJUSP nº 09/2020. Jornal Minas Gerais, 08 de maio de 2020.

Quadro 04 - Ações da ENCCLA entre 2012 e 2021 com participação de instituições mineiras

Ano	Ação	Participantes
2021	01/2021: Criar mecanismos para o compartilhamento direto e contínuo de bancos de dados, em ambiente seguro, entre os atores estatais responsáveis pela prevenção, detecção e repressão à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.	CGE/MG MPMG PCMG
	02/2021: Examinar os riscos de lavagem de dinheiro com o uso de novos modelos de Arranjos e Instituições de Pagamentos (AIP) em segmentos regulados.	MPMG
	03/2021: Aprimorar a normatização, os mecanismos de rastreabilidade e a fiscalização da cadeia produtiva do ouro, no intuito de integrar a atuação dos órgãos intervenientes e mitigar os riscos de uso do comércio desse metal para lavagem de dinheiro.	MPMG
	04/2021: Avaliação e acompanhamento da proposta da Câmara dos Deputados decorrente do Ato do Presidente de 08.09.2020 que Institui Comissão de Juristas responsável por elaboração de anteprojeto de reforma da Lei nº 9.613/1998 e do Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados para segurança pública e persecução penal – LGPD-Penal.	MPMG
	07/2021: Padronização do formato das publicações de atos envolvendo licitações/dispensas e contratos e possibilidades de uso das informações.	CGE/MG
	08/2021: Big data e inteligência artificial: usos voltados para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.	CGE/MG MPMG
	09/2021: Consolidar e difundir o Programa Nacional de Prevenção a Fraude e Corrupção.	MPMG
	10/2021: Propor medidas para fortalecer o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro relacionadas aos ilícitos ambientais.	MPMG
2020	06/2020: Aprimorar ferramentas de alienação de ativos apreendidos por força de ordem judicial em procedimento criminal, integrando práticas de gestão entre Polícias, Ministérios Públicos, Advocacias Públicas, Poder Judiciário e Ministério da Justiça e Segurança Pública.	PCMG
	07/2020: Aprimorar os mecanismos de compartilhamento de informações entre órgãos administrativos de fiscalização e controle, e entre estes e os de persecução criminal e improbidade administrativa, com vistas a preservar a segurança jurídica.	CGE MPMG
	08/2020: Elaborar diagnóstico sobre as possibilidades de uso de tecnologias como <i>blockchain</i> no setor público.	MPMG
	10/2020: Elaboração e divulgação de um catálogo/portfólio de oportunidades de capacitação virtual e gratuita para observadores públicos, conselheiros de políticas públicas e servidores públicos, com foco em aspectos ligados à contratação pública e acompanhamento de políticas públicas, bem como adoção de outras iniciativas e instrumentos que estimulem a transparência e o fornecimento de dados abertos.	CGE
	11/2020: Fomentar a implementação da transparência ativa por meio da disponibilização <i>on-line</i> , com fácil acesso aos instrumentos referentes aos atos que impliquem a realização de despesas públicas, em âmbito nacional (em todas as esferas federativas), como forma de facilitar o controle social e dificultar a prática de desvio de recursos públicos e corrupção.	MPMG
2019	01/2019: Desenvolver projeto de plataforma digital e outras medidas voltadas à transparência pública, aos dados abertos e à participação social	CGE
	03/2019: Elaborar, publicar e divulgar cartilha de integridade nas compras públicas dirigida a gestores públicos.	CGE
	06/2019: Prevenir e combater a corrupção e a lavagem de dinheiro por parte de agentes públicos mediante acompanhamento da evolução patrimonial e dos bens em uso	CGE
	09/2019: Mapear os fluxos de trabalho, processos e procedimentos administrativos apuratórios, e outros, que tenham como objetivo ou resultado possível (i) apurar a ocorrência de atos de corrupção; (ii) responsabilizar extrajudicialmente ou permitir a responsabilização judicial dos responsáveis e	CGE

	a efetiva recuperação de ativos	
	11/2019: Dar continuidade a ação de aperfeiçoamento das Polícias Cíveis na investigação de crimes de lavagem de dinheiro	PCMG
2018	01/2018: Elaborar e aprovar Plano Nacional de combate a corrupção	CGE
	02/2018: Propor aprimoramento na gestão de bens apreendidos no processo penal e nas ações de improbidade administrativa	CGE
	03/2018: Elaborar diagnóstico e propor medidas visando fortalecer o combate às fraudes nos contratos de gestão da saúde pública	CGE
	04/2018: Criar instrumentos para dar publicidade às notas fiscais emitidas para órgãos e entidades de todos os poderes na administração pública em todos os entes da federação	CGE
	05/2018: Elaborar propostas de medidas voltadas ao combate a corrupção privada	CGE
	06/2018: Consolidar a estratégia para fortalecer a Prevenção Primária da Corrupção	CGE
2017	01/2017: Propor normatização para melhoria dos processos de governança e gestão a serem adotados em todos os Poderes e esferas da Federação, com foco no combate à fraude e à corrupção	CGE
	07/2017: Ampliar o compartilhamento de dados para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro	PCMG
	11/2017: Avançar na integração de estratégias e dos métodos operacionais dos órgãos de Estado de controle visando fortalecer o combate à criminalidade organizada	PCMG
2016	02/2016: Fomentar a participação social através de instrumentos de transparência ativa para monitoramento das formas de transferência de recursos federais.	CGE
	03/2016: Criar diretrizes para implantação e efetivo funcionamento dos sistemas estadual e municipal de controle interno.	CGE
2015	02/2015: Elaborar diagnóstico sobre o sigilo fiscal e os seus efeitos na efetividade das ações de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.	CGE
	05/2015: Mapear as iniciativas de identificação civil existentes no Brasil com o fim de atuar junto aos órgãos responsáveis pelo Projeto Registro de Identificação Civil – RIC, visando fomentar a sua implementação.	CGE
2014	-	-
2013	-	-
2012	03/2012: Criar meios para coibir a contratação indevida de pessoas físicas ou jurídicas e a ocupação indevida de cargos públicos por pessoas condenadas em sede civil, criminal ou administrativa.	MPMG
	05/2012: Identificar e elaborar diagnóstico dos fundos existentes, nos âmbitos federal e estadual, de arrecadação e administração de bens, valores e direitos, oriundos de práticas ilícitas, de forma a verificar a necessidade e viabilidade de instituição de fundo específico para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro ou de readequação dos já existentes.	MPMG

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da ENCCLA

Os dados do quadro 04 mostram que, nas 33 ações da ENCCLA que contaram com pelo menos uma instituição mineira, a Controladoria-Geral do Estado é a mais assídua, presente em 20 ações. Ao que parece, a ENCCLA pode funcionar como um fórum de articulação anticorrupção entre instituições de Minas Gerais e de outros estados, mas não é capaz de promover um esforço articulado entre as três representantes mineiras. Em apenas três ações figuram, concomitantemente, as instituições mineiras com representação na ENCCLA, indicando algum tipo de cooperação entre elas. Ainda assim, em duas delas a

Polícia Civil está excluída, articulando-se a Controladoria Geral do Estado e o MPMG.

Quadro 05 - Participação do MP, CGE e PC em ações da ENCCLA

Participantes	Número de ações
Somente CGE	17
Somente MP	9
Somente PC	4
MP e CGE	2
MP e PC	0
CGE e PC	0
MP, CGE e PC	1

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da ENCCLA

Considerando a inexistência de um fórum de pactuação anticorrupção no nível estadual e o baixo grau de cooperação entre as instituições mineiras com representação na ENCCLA, pode-se especular que falta, no nível subnacional, um espaço de articulação institucional que induza a ascensão de operações como a Lava Jato.

2. Investimento na polícia judiciária

Parte do sucesso da Lava Jato se deve à ampliação da capacidade institucional da Polícia Federal (ARANTES, 2015). A realidade da PF, porém, é excepcional quando considerado o quadro geral das polícias judiciárias⁴⁰, em que tende a prevalecer uma baixa institucionalização, déficit de pessoal e orçamentário, entraves técnicos à investigação e maior vulnerabilidade em face da cooptação por parte do governo.

A polícia judiciária no Brasil, responsável pela investigação criminal, é exercida pela Polícia Federal no âmbito da União e pelas polícias civis nos estados.

A baixa institucionalidade da Polícia Civil nos estados brasileiros sempre foi percebida pelo Ministério Público - órgão de acusação - como um entrave à persecução penal: no final da década de 1990, pesquisas apontavam que 71% dos promotores de justiça

40 Polícia judiciária é aquela que conduz os inquéritos que instruem um processo criminal. No âmbito da União, esse papel é exercido com exclusividade pela Polícia Federal, enquanto a Polícia Civil é a principal responsável por investigações nos estados, com exceção dos crimes militares, apurados pela Polícia Militar. No processo padrão, o resultado da investigação é encaminhado ao Ministério Público, responsável pela acusação perante o Judiciário.

atribuíam responsabilidade alta ou muito alta à Polícia Civil pelo mau funcionamento do sistema de Justiça no Brasil (SADEK, 2010). Anos depois, o trabalho de Arantes (2002) mostrou que, internamente ao MP, é forte a tendência em concentrar poder na mão dos promotores, em detrimento dos delegados. Mais recentemente, Lemgruber *et al.* (2016) mostraram que a imagem da Polícia Civil entre os membros do MP continua muito ruim, o que nos permite especular que, nos estados em geral, ainda não foi possível estabelecer a relação entre o órgão de investigação e o de acusação, tal qual se deu no nível federal, em que, ora por colaboração ora por competição, PF e MPF se fortalecem mutuamente.

Ao contrário da PF, as polícias civis estaduais não passaram por alterações estruturais nos últimos anos e, ainda que algumas dinâmicas possam ter se alterado, o resultado não aponta para o aprimoramento técnico da investigação, mantendo-se o padrão cartorial, burocrático e seletivo de atuação, sem foco na atividade de inteligência. Analisando processos criminais em diferentes estados brasileiros, Costa e Oliveira Junior (2016)⁴¹ demonstram que, apesar da maioria dos processos judiciais ser fruto de um inquérito policial, o trabalho propriamente investigativo é quase nulo nas polícias judiciárias estaduais. O mais comum é que somente presos em flagrante e pessoas denunciadas pela população sejam “investigadas”, situação em que o trabalho da polícia judiciária se resume à compilação burocrática de relatos, que se transformam em instrução criminal. Apesar do princípio da legalidade, que obriga à instauração de inquéritos para todas as notícias-crime, o alto volume de casos nas delegacias brasileiras faz com que somente homicídios dolosos e casos de flagrante obrigatoriamente se desdobrem em inquérito. Nos demais casos, são priorizados os boletins de ocorrência que já trazem todas as informações relevantes e que dispensam o trabalho investigativo.

Mesmo quando se trata de crimes espacialmente localizados, como episódios de violência, raramente os investigadores analisam a “cena do crime” em busca de evidências cuja conexão permitiria o levantamento de suspeitos. Ao contrário, o que se estabelece é um procedimento de natureza inquisitorial, em que os policiais/investigadores “escolhem” um suspeito e depois passam a coletar evidências e testemunhos que corroborem com a autoria eleita. Deste modo, as razões pelas quais alguém se torna suspeito de um crime não necessariamente emergem dos fatos investigados, podendo originar-se de uma denúncia, ou de relação de parentesco, ou inimizada declarada com a vítima; ou, ainda do fato de já ter o suspeito passagem pelo sistema criminal. Este último fator reforça a seletividade penal em

41 A pesquisa analisou processos que se encerraram em 2011, mas não há evidências de que o padrão de trabalho das polícias civis tenha se alterado substancialmente desde então.

desfavor de certos grupos da sociedade, mantidos constantemente sob suspeição aos olhos da polícia. Confirmando esse padrão da “investigação às avessas”, em mais de 60% dos casos analisados por Costa e Oliveira Junior (2016) os acusados já estavam presos no momento de instauração do inquérito policial.

Além de não se estruturar enquanto uma investigação *stricto sensu*, o trabalho das polícias judiciárias estaduais também é fortemente limitado em relação à complexidade do caso. Os casos que resultam em condenação criminal são, em absoluta maioria, bastante simples, em face dos quais a polícia não tem dificuldade nem com a localização de autores, nem de vítimas ou testemunhas. O resultado final do inquérito tende a ser o indiciamento de uma única pessoa, mesmo para os casos de crime organizado, que necessariamente são cometidos em grupo – fator que também se deve à inversão da investigação, que coleta evidências em função de suspeitos predefinidos. Em Minas Gerais, a seletividade em benefício dos casos mais simples é confirmada no diagnóstico que a Polícia Civil faz do próprio trabalho de investigação:

Além da necessidade de maior qualificação do servidor, apontada como um gargalo a ser superado, foi mencionada a influência externa disfuncional na condução de certos procedimentos: considerando-se que o volume de processos que aportam em uma unidade é, em geral, muito superior à sua capacidade operacional, abre-se a possibilidade de que sejam priorizados aqueles com maior pressão política e/ou midiática, assim como *aqueles em que já exista indício de autoria e materialidade*, os quais passam a ter, portanto, maior probabilidade de solução (POLÍCIA CIVIL, s.d., grifo nosso).

Em seu planejamento estratégico vigente (2020-2025), a PCMG reconhece o baixo grau de institucionalização, fator que teria dificultado a implementação do planejamento do ciclo anterior (2015-2019). Segundo o documento, a corporação é marcada pela descontinuidade de projetos e por ilhas de conhecimento, com alguns servidores muito bem capacitados, mas sem incentivos para repassar seu saber aos colegas. Até mesmo os procedimentos tipicamente policiais são feitos de forma não sistemática, carecendo de uniformização. Essas deficiências na investigação também são percebidas pelos servidores da PCMG: uma pesquisa realizada em 2017 mostrou que 73% dos respondentes consideravam pouco ou nada adequado o tratamento da corporação ao fenômeno criminal, como um todo (MARRA, 2017).

Em 2019, a Polícia Civil implementou a Delegacia Especializada de Combate à

Corrupção (Deccor) e um laboratório de tecnologia contra lavagem de dinheiro, concentrando esforços na investigação de crimes contra a administração pública. Segundo o governo estadual, a criação da nova estrutura ocorreu em função do alinhamento às diretrizes do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, chefiado pelo ex-juiz Sérgio Moro, o que mostra, mais uma vez, a capacidade da esfera federal em promover ações de especialização anticorrupção nos estados (AGÊNCIA MINAS, 2019). O investimento na institucionalização de investigações anticorrupção na Polícia Civil de Minas Gerais, porém, é muito recente. Até pouco tempo atrás, a situação da polícia judiciária mineira parecia ser bastante condizente com a situação histórica das polícias civis em geral, que não passaram pela “revolução institucional” (ARANTES, 2015) ocorrida na Polícia Federal após 2003.

Considerando que os efeitos de rearranjos institucionais demandam tempo até se realizarem plenamente e a especialização policial é ainda incipiente, pode-se aventar que o Ministério Público, para tentar se promover e atingir seus objetivos institucionais, ainda evita a parceria com a Polícia Civil de Minas Gerais e investe nas ações sobre as quais a promotoria tem maior controle, como inquéritos civis, TACs e processos baseados na Lei de Improbidade Administrativa. Nas ações de controle da atividade política, em que são necessárias investigações complexas, o investimento persistente na judicialização pela via cível, que dispensa a participação da Polícia Civil, seria um importante indício de que o paradigma criminal de controle da corrupção não se efetivou nos estados, ficando restrito ao nível federal de atuação do Ministério Público.

3. *Modelo de indicação da Chefia do Ministério Público*

O Procurador-Geral de Justiça, chefe do Ministério Público estadual, é nomeado pelo governador com base em uma lista tríplice apresentada pelo próprio MP. O mecanismo, que não impede a nomeação de aliados do governo, tende a evitar a indicação de alguém que não tenha o respaldo dos próprios pares. Em alguns casos, somente membros nos últimos estágios da carreira podem se candidatar à lista tríplice, o que diminui ainda mais a possibilidade de surgir um aventureiro disposto a abraçar projetos governamentais. A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público sempre defendeu que o indicado fosse o mais votado pelos pares, anulando a interferência do governador e transformando definitivamente a lista tríplice em uma eleição em turno único, em que os membros do MP são os únicos *principals* do Procurador-Geral de Justiça.

Então, nos estados a lista tríplice é oficial, de modo que seria possível supor que, por

padrão, os efeitos de reorganização das relações entre o Ministério Público e o Poder Executivo, que no nível federal, resultaram de uma decisão política dos governos petistas, se verificam no nível subnacional. Analisando os indicados à Procuradoria-Geral de Justiça do MPMG, porém, percebe-se que não necessariamente o mais votado é escolhido.

Quadro 06 - Lista de indicados à Procuradoria-Geral de Justiça em MG entre 2004 e 2020⁴²

Ano	Indicado	Posição na lista tríplice	Governador
2004	Jarbas Soares Júnior	3º colocado	Aécio Neves (PSDB)
2006	Jarbas Soares Júnior	1º colocado (recondução)	Aécio Neves (PSDB)
2008	Alceu José Torres Marques	2º colocado	Aécio Neves (PSDB)
2010	Alceu José Torres Marques	1º colocado (recondução)	Antônio Anastasia (PSDB)
2012	Carlos André Mariani Bittencourt	1º colocado	Antônio Anastasia (PSDB)
2014	Carlos André Mariani Bittencourt	1º colocado (recondução)	Alberto Pinto Coelho (PP)
2016	Sergio Antonio Tonet	2º colocado	Fernando Pimentel (PT)
2018	Sergio Antonio Tonet	1º colocado (recondução)	Fernando Pimentel (PT)
2020	Jarbas Soares Júnior	1º colocado	Romeu Zema (NOVO)

Fonte: elaboração própria

Ainda que 2/3 das indicações mostradas no quadro 06 tenham sido do candidato mais votado, é importante considerar as reconduções separadamente, pois há um nítido padrão de

42 Não foi possível encontrar dados das listas tríplices anteriores a 2004.

reeleição quase automática de quem já ocupa o cargo⁴³. Esse padrão provavelmente se deve à capacidade do PGJ de mobilizar a estrutura institucional a seu favor, considerando também que em todos os casos elencados as reconduções ocorreram sob o governo do mesmo grupo político.

Considerando, portanto, apenas as indicações originárias, observa-se que em 2004, o 3º colocado tornou-se PGJ; em 2008, foi o 2º colocado; em 2012, o 1º colocado; em 2016, o 2º colocado e, em 2020, o 1º colocado. A alternância de PGJ a cada quatro anos e as indicações de 2º e 3º colocados apontam um forte componente político na nomeação, em comparação com o modelo adotado a partir de 2003, no nível federal. O caráter político da nomeação não é eliminado nem mesmo pelo limite de reconduções⁴⁴, já que quando não pode mais indicar a mesma pessoa, o governador ainda utiliza seu poder de escolher qualquer um daqueles que constam na lista tríplice. Em 2008, por exemplo, sem poder reconduzir Jarbas Soares, o governador Aécio Neves tampouco aceitou diretamente a eleição interna, nomeando o 2º colocado da lista tríplice. No nível subnacional o governador foi capaz de manter sua posição privilegiada na relação com o Ministério Público, sendo capaz de orientar, mesmo que em grandes linhas, o direcionamento da instituição. O que se vê, portanto, é que mesmo com a lista tríplice obrigatória, não se replica nos estados a hipertrofia da autonomia do Ministério Público que permitiu, no nível federal, permitiu a definição de prioridades corporativistas e a ascensão de grupos dispostos a transformar a instituição em uma agência anticorrupção e, em alguns casos, antigoverno.

4. *Mudanças legislativas*

Marona e Kerche (2021) destacam a relevância de alterações normativas para a ascensão da Lava Jato. O novo arcabouço legal para lidar com casos de corrupção, lavagem de dinheiro e organização criminosa foi uma resposta simplista a demandas populares no campo do sistema de Justiça. O centro dessa mudança é a Lei de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013), que incentiva acordos de delação mas sem uma regulação precisa dos procedimentos.

43 Desde a promulgação da Constituição Estadual, somente Tibúrcio Nogueira Lima (1989-1991) e Márcio Decat de Moura (1999-2000) não foram reconduzidos. Não foi possível verificar se eles eram candidatos à reeleição.

44 Somente nos estados há limite para recondução do procurador-geral. A regra é considerada um remédio contra a possibilidade de o chefe do Executivo manter no posto alguém que lhe seja excessivamente leal a ponto de não promover ações contundentes contra o governo. O caso mais emblemático é o de Geraldo Brindeiro, reconduzido quatro vezes para a PGR por Fernando Henrique Cardoso e que se mantinha inerte frente às denúncias de corrupção que o governo enfrentava (MARONA; BARBOSA, 2018).

Em consideração ao nosso modelo federativo, as mudanças introduzidas no nível federal, nesse caso, aplicam-se integralmente ao cenário estadual, sem necessidade de complementação legislativa subnacional. Nesse quesito, portanto, podemos dizer que a condição está plenamente preenchida, e não há impeditivos legais para que o Ministério Público de Minas Gerais promova acordos de delação premiada e leniência ou solicite as medidas investigativas (em regra, mais invasivas) previstas nas novas leis.

5. Condução do inquérito penal

Quando o STF entendeu ser constitucional a atividade investigativa criminal por parte do MP, a decisão se aplicou à instituição em todo o país. Até então, vários ministérios públicos estaduais já conduziam investigação, mas não há dados precisos para traçar métricas de investigação até a decisão do STF. Provavelmente, esse é um ponto que varia muito de um estado para outro, já que ministérios públicos maiores tendem a ter mais facilidade para especializar alguns membros em matéria investigativa. É importante ressaltar, aqui, que o Ministério Público nunca pretendeu ser responsável por todas as investigações do sistema de Justiça e, ainda que alguns defendam a incorporação da polícia judiciária à estrutura do MP, o pleito não é o de transferir os quatro milhões de inquéritos anuais dos delegados para os promotores. Como a reivindicação sempre foi a possibilidade de investigar, de forma discricionária, é possível criar pequenos grupos de membros capacitados para atuar em conjunto com o promotor natural naqueles casos específicos que o MP decide investigar por conta própria.

Em 2004, enquanto o Congresso Nacional discutia a PEC que viria a se tornar a Emenda Constitucional nº 45 (Reforma do Judiciário), um encontro do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais aprovou um texto de regulamentação de procedimentos investigatórios criminais no âmbito do MP. Nas semanas subsequentes, o texto foi replicado em ministérios públicos de todo o país, incluindo Minas Gerais. Segundo o preâmbulo da resolução, a norma uniformizava um procedimento que já era comum na instituição mas que ocorria de forma desordenada.

Em Minas Gerais, a publicação de uma regulamentação interna não resolvia todos os problemas dos promotores que decidiam conduzir uma investigação criminal. O cenário jurisprudencial era altamente incerto, o que afetava sobretudo os processos com julgamento originário no Tribunal de Justiça e aqueles com alta probabilidade de recurso. Por muito tempo, houve divergência entre as câmaras criminais do Tribunal de Justiça de Minas Gerais

(TJMG), com algumas delas reconhecendo a legitimidade das investigações do MP e outras considerando ser essa uma prerrogativa exclusiva da Polícia Civil. Como os processos são distribuídos aleatoriamente, era impossível saber se as investigações da Promotoria seriam aceitas pelos desembargadores quando chegassem ao TJ (DA ROS, 2014).

Em resumo, o Ministério Público tem poder de conduzir investigações criminais, mas por muitos anos encontrou entraves para estruturar essa atividade em Minas Gerais, enquanto outros estados tinham jurisprudência mais estável a respeito, ao menos para a área de corrupção⁴⁵. No que se refere à capacidade de investigação do Ministério Público de Minas Gerais, portanto, por um lado sabe-se que existe incentivo interno desde 2004, mas até 2015 havia um cenário de entraves colocados por outras instituições. Ainda assim, cabe ressaltar que nenhum outro ministério público do país instaura tantos procedimentos investigatórios criminais como o MPMG, que, ao menos em termos numéricos, parece ter se estruturado para a atividade de investigação.

6. *Flexibilização do princípio de promotor natural*

Ao menos desde a década de 1990, ministérios públicos estaduais dispõem de órgãos que, em nome da unidade institucional, flexibilizam o princípio do promotor natural, tais como os centros de apoio operacional (CAOs) e os grupos de atuação especializada (GAEs) (ARANTES, 2002). Compostos por membros indicados – e que podem ser destituídos – pelo PGJ, esses órgãos podem assumir funções importantes na formulação da acusação e, mesmo que o trabalho corra sob anuência do promotor natural, mitiga-se o direito dos cidadãos de serem acusados por promotor previamente designado com base em critérios gerais de nomeação. Ainda que os CAOs e GAEs sejam muito atuantes nos estados, o formato específico de força-tarefa que o MPF adotou no Caso Banestado e em diversas operações integradas subsequentes, até a Operação Lava Jato, não é comum nas unidades subnacionais.

Breve pesquisa no *site* do MPMG (www.mpmg.mp.br) retorna algumas referências ao termo força-tarefa em seu significado original, de trabalho conjunto e temporário entre membros de diferentes órgãos. Além dessas constantes ações de cooperação, uma única força-tarefa havia sido oficialmente criada por ato do Procurador-Geral de Justiça até 2020. A portaria que institui a força-tarefa designa membros para atuarem no caso do rompimento da

45 Muitos tribunais de justiça se especializaram no combate à corrupção, criando uma câmara específica para tratar do assunto. A existência de uma câmara única para tratar dos casos de corrupção, além de mostrar certo alinhamento do Judiciário com a repressão penal da corrupção, resolve a instabilidade jurisprudencial, pois todos os casos são direcionados à mesma câmara, cujo entendimento passa a ser o único vigente.

barragem de rejeitos da mineradora Vale em Brumadinho e estabelece que os pedidos do grupo devem ser considerados prioritários pelos órgãos de apoio, o que demonstra a capacidade que o PGJ tem de definir prioridades e moldar a atuação institucional por meio desses órgãos. Esse exemplo de força-tarefa, porém, é muito pontual e refere-se a uma combinação de crimes⁴⁶ sem precedentes e que de fato demandou atuação diferenciada de todos os órgãos públicos envolvidos. Não há evidências de que o MPMG tenha adotado como padrão a instauração de forças-tarefa que se utilizam de vários membros em um caso único considerado prioritário.

7. *Especialização da Justiça*

O projeto de especialização da Justiça Federal na área criminal (lavagem de dinheiro e organizações criminosas) era a primeira etapa de um plano que pretendia avançar para os estados, fomentando a criação ou transformação de varas de forma a concentrar esforços e dedicar mais recursos àqueles crimes específicos. A articulação do projeto acontecia na alta cúpula do Poder Judiciário, com representantes que ocupavam cargos no Conselho da Justiça Federal, no Conselho Nacional de Justiça e nas cortes superiores. Em 2006, o CNJ publicou a Recomendação nº 03, que incentivava a especialização dos tribunais no combate a organizações criminosas. Além de adequar a estrutura do Judiciário ao ordenamento legal doméstico e internacional, segundo o CNJ a especialização promoveria um alinhamento ao Ministério Público e às forças policiais, que já estavam se especializando⁴⁷. O formato mais adequado para as mudanças seria a alteração de varas já existentes, preferencialmente daquelas que já lidavam com crimes contra o sistema financeiro nacional ou lavagem de dinheiro.

A recomendação do CNJ de fato promoveu especialização da justiça em vista do combate a organizações criminosas nos estados, mas em momentos um tanto diferentes. Madeira *et al.* (2019) identificaram quatro ondas dessa especialização, sendo a primeira delas imediatamente após a recomendação e implementada no Pará, Alagoas, Mato Grosso e Roraima. Uma segunda onda viria depois, com a especialização na Bahia, Ceará, Maranhão e Piauí. Mais tarde, Santa Catarina e Goiás promoveram as mudanças recomendadas pelo CNJ

46 Vários executivos foram denunciados por homicídio doloso, crimes contra a fauna, crimes contra a flora e crime de poluição. O rompimento da barragem causou 270 mortes, além da contaminação da área e do Rio Paraopeba.

47 Apesar de a referência ser genérica, muito provavelmente o CNJ se referia ao MPF e à PF, que de fato passavam por um processo de grande transformação à época, mas que não se estendia indistintamente aos ministérios públicos estaduais e às polícias civis.

e, por fim, foi a vez de Acre, Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro. Destaca-se que as primeiras ondas de especialização em combate ao crime organizado ocorrem principalmente nos estados que mais sofreram os impactos da nacionalização de facções como o Primeiro Comando da Capital (São Paulo) e o Comando Vermelho (Rio de Janeiro), que se expandiam em direção ao Norte e ao Nordeste nesses anos. O esforço de combate às organizações criminosas e à lavagem de dinheiro, nesse ponto, parece estar mais ligado às políticas antidrogas e à gestão do sistema prisional, onde esses grupos costumam ganhar força. É somente após o início da Lava Jato – terceira e quarta ondas – que as resoluções de especialização passam a citar crimes cometidos por agentes públicos como justificativa de um maior esforço no combate às organizações criminosas (MADEIRA *et al.*, 2019). Se diversas mudanças recentes no sistema de Justiça permitiram a ascensão da Lava Jato (MARONA; KERCHE, 2021), esta por sua vez parece ser o combustível de novas mudanças na Justiça estadual, ao menos na vinculação entre irregularidades políticas e organizações criminosas.

Tratando especificamente de Minas Gerais, somente no início de 2021 – quase quinze anos após a recomendação do CNJ – o Tribunal de Justiça alterou sua organização para se especializar no combate ao crime organizado. Com a Resolução TJMG nº 956/2020, uma Vara Criminal e quatro Varas de Tóxicos foram transformadas em cinco Varas de Tóxicos, Organização Criminosa e Lavagem de Bens e Valores. As novas unidades continuaram responsáveis por julgar os crimes de drogas ocorridos em Belo Horizonte e passaram a centralizar todos os julgamentos do estado sobre organização criminosa, lavagem de dinheiro e constituição de milícia privada. A nova configuração das varas especializadas do Tribunal e a opção por aproveitar a estrutura dedicada a narcóticos parecem apontar que as novas varas especializadas, mesmo sendo responsáveis por todos os casos de organização criminosa, foram criadas dentro de uma política antidrogas, justamente quando o Primeiro Comando da Capital começa a se organizar mais fortemente no estado (DUARTE; ARAUJO, 2020), seguindo, assim, a mesma lógica que vigorou na especialização dos tribunais do Norte e Nordeste, antes da Operação Lava Jato.

É antiga, entre os membros do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a resistência a um modelo de especialização criminal que pudesse ser utilizada no trabalho de controle da administração pública. Focando no julgamento de crimes cometidos por prefeitos, Da Ros (2014) mostrou que o número absoluto de condenações no TJMG era relativamente baixo, a metade do número de condenações proferidas no Rio Grande do Sul, número ainda mais expressivo considerando que Minas Gerais tem o dobro da população e quase o dobro do número de municípios. O baixo número de condenações também era resultado da menor

quantidade de denúncias apresentadas pelo Ministério Público no estado; número que, contudo, vinha aumentando consideravelmente desde que a instituição criou uma procuradoria especializada para tratar de crimes cometidos por prefeitos. Enquanto isso, o TJMG se mantinha contrário à ideia de criar um órgão específico para julgamento de prefeitos seguindo a experiência de outros tribunais de justiça, como o TJRS.

O julgamento desses processos nas câmaras criminais convencionais era motivo de insatisfação por parte dos procuradores e mesmo alguns desembargadores reconheciam as dificuldades geradas por essa configuração institucional: para tratar de crimes de prefeitos, as câmaras deveriam funcionar com quórum completo, o que raramente ocorria; toda a instrução era feita por meio de cartas de ordem do Tribunal, o que aumentava o tempo necessário para cada procedimento e desincentivava a acusação a solicitar depoimentos ou obtenção de novas provas⁴⁸; havia divergência entre as câmaras a respeito da constitucionalidade da investigação promovida pelo Ministério Público – mesmo dentro de cada câmara, havia divisão, e eventuais substituições de desembargadores em férias podiam inverter temporariamente o entendimento do colegiado (DA ROS, 2014).

Da Ros (2014) destaca que o TJMG passou por reestruturações consideráveis e ampliou continuamente o número de desembargadores⁴⁹, o que teria permitido uma especialização se a resistência interna não fosse tão grande – não parecia haver grandes entraves externos e, em alguns momentos, a proposta de especialização partiu do próprio Legislativo estadual. As justificativas para manter o julgamento de prefeitos nas câmaras criminais variavam entre a necessidade e a conveniência: membros do Tribunal alegavam que o número de denúncias contra prefeitos não justificava a criação de câmara própria e, ademais, concentrar todos esses julgamentos em um mesmo grupo concentraria também a pressão política sobre os magistrados. Esse último ponto vai de encontro à expectativa de que a especialização judicial, ao facilitar a capacitação de recursos humanos e trazendo eficiência ao processo, seria uma forma de estruturar o Judiciário e contrapor o poder dos acusados por crimes de colarinho branco (RODRIGUES, 2019).

Além de não compartilharem as expectativas da literatura quanto às consequências da institucionalização, os desembargadores mineiros também desafiavam algumas explicações causais para a reestruturação do tribunal. A análise qualitativa de Da Ros (2014) mostrou que

48 Carta de ordem é um procedimento pelo qual o Tribunal de Justiça ordena a um juiz de primeira instância a realização de algum ato necessário ao andamento de um processo existente nos órgãos colegiados do TJ. No mesmo período analisado por Da Ros, o TJRS designava um magistrado que trabalhava como juiz de instrução do caso, realizando todos os procedimentos antes que o caso estivesse concluso para a votação dos desembargadores especializados em crimes de prefeitos.

49 Nos últimos trinta anos, o número de desembargadores no TJMG triplicou.

parte da resistência em criar uma câmara de crimes de prefeitos se devia à desconsideração que os desembargadores tinham em relação a esses processos no geral. Ao se candidatar para uma vaga de desembargador, os magistrados projetam como parte de suas atribuições o trabalho típico do cargo, de natureza recursal ou de controle de constitucionalidade. Em processos criminais contra prefeitos, contudo, exige-se dos desembargadores um outro tipo de trabalho, considerado menos importante e normalmente atribuído a juízes de primeira instância, que envolve a autorização de procedimentos de investigação, análise da denúncia e coleta de depoimentos. Esse diagnóstico contrasta com o argumento de que a especialização judicial acontece porque tem o apoio dos magistrados, que estariam buscando maior reconhecimento e ganhos materiais ou de autoimagem (MADEIRA et al., 2019). Alguns membros do TJMG certamente têm esse perfil, e tentaram instituir reformas diversas vezes, mas foram sistematicamente derrotados por outras alas que, em maior número ou com mais poder, conseguiam arquivar a ideia.

O histórico de resistência à especialização em áreas relacionadas ao julgamento de políticos, o longo tempo transcorrido até a concentração dos processos de crime organizado e sua estreita relação com as políticas antidrogas permitem considerar que o percurso da Justiça mineira é bastante diferente daquele percorrido pela Justiça Federal, que aproximou a instituição dos objetivos do Ministério Público Federal e permitiu a ascensão da Operação Lava Jato.

8. Mudança jurisprudencial e discricionariedade na aplicação de acordos de delação

Os entendimentos do STF em matéria de controle e combate à corrupção desde 2012, incluindo uma ampla discricionariedade concedida ao MP para negociar acordos de delação premiada, se mostraram centrais para a emergência da Lava Jato, já que representam a dissolução de uma antiga resistência a inovações penais que diminuem a presunção de inocência e os direitos fundamentais dos investigados. Não há muita diferença, nesse quesito, entre a aplicação dessa jurisprudência nas esferas federal e estadual, ainda que algumas particularidades possam ser definidas pelos Tribunais de Justiça, seja por falta de posicionamento do STF sobre algum ponto específico, ou em razão de uma nova interpretação do que foi decidido à luz de outro caso concreto. Em relação aos acordos de delação premiada, foram encontradas poucas notícias sobre a atuação do MPMG, que também não mantém em seu site nenhum dado específico sobre isso.

Analizadas as condições institucionais de possibilidade de operações análogas à Lava

Jato no nível subnacional - particularmente em Minas Gerais - segue-se uma descrição geral do trabalho do Ministério Público no estado, considerando sua atuação no controle e combate à corrupção. Em primeiro lugar, vale a pena registrar que a instituição conta, desde 2000, com um grupo de procuradores que se dedicam exclusivamente à acusação de prefeitos perante o TJMG. Os quatro membros do grupo podem ser livremente escolhidos pelo chefe da instituição, já que se trata de uma delegação de atribuição do PGJ.

De acordo com Da Ros (2014), a especialização na alta cúpula do MP permitiu o aumento do número de denúncias contra prefeitos mineiros apresentadas ao TJMG, ainda que não houvesse, no tribunal, uma estrutura correspondente. Inicialmente, os procuradores responsáveis pela acusação de prefeitos acumulavam a função de auxiliar os promotores de justiça (na primeira instância) em questões que envolviam o patrimônio público. Em 2001, contudo, foram criados os centros de apoio operacional (CAOs), dedicando-se um deles especificamente à defesa do patrimônio público (CAO-PP). O CAO-PP conta com estrutura própria da qual também fazem parte as coordenadorias regionais de defesa do patrimônio público e o Grupo Especial de Procuradores e Promotores de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (GEPPP), que tem a função de articular ações entre as diferentes instâncias e evitar incongruências na atuação do MP em diferentes instâncias. Em termos gerais, o CAO-PP busca municiar os promotores de informações técnicas, repassar informações sobre o trabalho do MP para o PGJ e, ainda, uniformizar as diferentes frentes de atuação do MPMG em relação à defesa do patrimônio público.

Segundo o Portal da Transparência do MPMG, o CAO-PP é composto por um coordenador (promotor de justiça), um assessor e quatro servidoras, que se somam aos quatro membros do GEPPP e à equipe das coordenadorias regionais do patrimônio público: cinco coordenadores, três servidores do MP e três investigadores cedidos pela Polícia Civil. Entre promotores, procuradores, servidores e investigadores cedidos, portanto, o Centro de Apoio Operacional de Patrimônio Público conta com vinte e uma pessoas.

Como o giro de accountability analisado neste trabalho tem como eixo a aproximação entre atividade política e crime organizado, é importante analisarmos também a estrutura do MPMG para lidar com associações criminosas. Assim como em vários outros estados, para tratar desse assunto a especialização institucional não se dá por meio de Centro de Apoio Operacional, mas de Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO. O GAECO faz parte da Procuradoria-Geral de Justiça, tem sede na capital e unidades regionais espalhadas pelo estado. Seus membros têm atribuições de execução, e podem agir por pedido ou autorização do promotor natural, ou seja, têm a prerrogativa de

iniciar uma investigação, desde que o promotor natural não se oponha. Assim como os CAOs, o GAECO (que em Minas Gerais também acumula a função de centro de apoio operacional de combate ao crime organizado) é uma tentativa de buscar alguma uniformização institucional e concentrar esforços em áreas prioritárias. Por lidar sempre com crimes de alta complexidade e de difícil comprovação, a estrutura do GAECO talvez seja o melhor retrato da capacidade de investigação criminal pelo Ministério Público.

Ao estudar o Ministério Público de São Paulo, Arantes (2002) mostra que um grupo similar se formou em 1995 e desde então existe a proposta de que o GAECO seja capaz de reunir, dentro do MP, uma estrutura capaz de conduzir a investigação criminal. Mesmo sem autorização legal expressa, um grupo de promotores propôs a importação de um modelo processual europeu que não separa as fases de investigação e acusação. A partir daí, o GAECO passou a recrutar agentes de diversas instituições, sobretudo da polícia. O GAECO tornou-se, assim, o local que apaga as fronteiras entre investigação e acusação, pois todo o trabalho é feito em conjunto, sob coordenação dos promotores. Muito antes da Operação Lava Jato, Arantes (2002) já associava, portanto, essa organização do GAECO a uma maior propensão a tratar criminalmente casos de corrupção, dentre outros motivos porque a relação próxima entre promotores e policiais permite conduzir o caso em tempo conveniente para a cobertura da mídia, que demanda constância de novos fatos sobre os acusados.

Em Minas Gerais, a organização do GAECO também é fundamental para compreender a relação entre Ministério Público e as polícias. As investigações do crime organizado demandam conhecimento altamente especializado e podem se beneficiar de uma atuação conjunta entre promotores e policiais. Ao contrário do MPF, que pode contar com uma Polícia Federal robusta, o MPMG adotou a tática que o MPSP utilizou na década de 1990: segundo a norma que rege o GAECO (Res. PGJ nº 2/2017), os promotores podem escolher policiais e convidá-los para integrar a estrutura do MP, tirando-os do domínio da instituição de origem e colocando-os não em cooperação mas oficialmente a serviço do MP. A estratégia⁵⁰ adotada mostra que, diante do cenário de baixa estruturação da Polícia Civil em Minas Gerais, o MP não investiu em parcerias institucionais mas também não abriu mão do trabalho de investigação realizado por policiais, optando por uma terceira via que consegue driblar as dificuldades da PCMG. Ao invés de aguardar a estruturação da polícia que

50 Tratar a relação entre MP e polícias enquanto estratégia do MP é uma escolha condizente com o recorte analítico desta pesquisa, mas que não explica toda a situação. Como a polícia precisa autorizar a cessão de seus funcionários, é possível que também haja uma estratégia institucional ao liberar parte de seu quadro ou, na falta de estratégia, pode ser que o número de policiais cedidos seja baixo em relação ao total da corporação, não representando riscos institucionais.

permitiria um trabalho verdadeiramente conjunto, o Ministério Público recruta os policiais qualificados, isolados na instituição, para inseri-los em sua própria estrutura e montar uma equipe com a configuração escolhida pelos promotores.

Ressalta-se aqui que, enquanto o debate sobre a condução da investigação pelo MP gira em torno de depender ou não das peças elaboradas pela polícia, o recrutamento de policiais traz mais uma camada de complexidade: o MP reconhece que depende de uma estrutura que recruta e forma policiais qualificados para o trabalho de investigação criminal, mas tenta construir uma relação em que não depende da estrutura administrativa da polícia. Verificando os servidores cedidos ao MP no Portal da Transparência, percebe-se que, dos 185 servidores de outras instituições que estão cedidos para o MP, 100% é policial ou bombeiro militar. Além disso, mais de 70% dos cedidos estão lotados no GAECO⁵¹.

Tabela 01 - Servidores cedidos lotados no GAECO, por órgão de origem

Polícia Civil	17
Polícia Militar	113
Corpo de Bombeiros	5
TOTAL	135

Fonte: elaboração própria, com dados do Portal da Transparência MPMG

Os 135 servidores cedidos ao Gaeco se somam aos 23 servidores e aos 16 membros do MPMG, totalizando uma força de trabalho com 174 pessoas, número oito vezes maior do que o total do CAO-PP. A principal diferença é a quantidade de policiais cedidos ao órgão, principalmente oriundos da Polícia Militar. O contingente de policiais militares trabalhando sob coordenação de promotores no GAECO contraria a expectativa de que uma aproximação com as polícias aconteça principalmente com a polícia judiciária, responsável por promover investigações, participante da ENCCLA e dotada de órgãos de repressão ao crime organizado, mesmo que deficitários. A explicação para esse fenômeno vai além do atual trabalho, mas é possível levantar a hipótese de que o GAECO, além de borrar as fronteiras entre investigação e acusação, também desfaz a separação entre as polícias, recrutando militares para o trabalho de investigação que não lhes é atribuído pela Constituição e pela legislação processual. Uma hipótese alternativa, menos provável, é que esses policiais não se concentrem nas investigações, mas nas operações de busca e apreensão, em trabalho mais relacionado ao poderio de armas do que à inteligência. Se esse for o caso, ficaria ainda mais evidente a formação de uma polícia paralela dentro da estrutura do MP.

O caminho encontrado permite, pelo menos por enquanto, que o MPMG desfrute do

51 Dados de agosto de 2021.

trabalho de bons policiais sem precisar se explicar frequentemente às instituições a que eles pertencem. Essa configuração institucional, em que a polícia trabalha a serviço da promotoria e, portanto, longe de possíveis pressões políticas do Poder Executivo, não é nova. Durante a campanha contra a PEC 37, a defesa da independência na condução da investigação também foi mobilizada. Muito antes, o MP já defendia o abandono do modelo de inquérito policial e a adoção de outros instrumentos, conduzidos pelos promotores (ARANTES, 2015; FONTELES, 2001). Em todas as propostas, ataca-se a separação rígida entre as fases do processo alegando maior eficiência, mas raramente se considera que, em matéria penal, a ineficiência pode representar um controle mútuo que presume a inocência dos cidadãos e que somente condena alguém após convergência entre polícia, MP e Judiciário. Nessa visão, que pensa a relação entre investigadores, acusadores e juiz em termos de *checks and balances* (KERCHE, 2018a; ARANTES, 2015), excluir uma dessas instituições implica na diminuição das garantias individuais no sistema penal.

No que toca às estatísticas da atuação do Ministério Público de Minas Gerais no enfrentamento à corrupção é possível recorrer aos dados da pesquisa anual “Ministério Público: um retrato”, realizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público e que traz informações sobre as atividades finalísticas e administrativas do MP em todo o país.

Os dados apontam que, ainda que haja uma estratégia ativa de incorporar policiais à estrutura de investigação do MPMG, o número geral de denúncias apresentadas a partir de inquéritos policiais ainda é muito maior do que as denúncias derivadas das investigações próprias (Procedimento Investigatório Criminal - PIC). Em 2019, foram 91.552 denúncias derivadas de inquérito policial e somente 1.575 derivadas de PIC. De todas as denúncias originadas de inquérito policial, 568 se referem a “crimes contra a administração pública” ou lavagem de dinheiro. Entre as denúncias decorrentes de PIC, a maioria se refere a crimes contra a ordem tributária, e somente 39 tratam de organização criminosa ou corrupção. A falta de padronização dos dados⁵² dificulta uma comparação precisa entre inquéritos policiais e PICs em Minas Gerais, mas é possível perceber que, mesmo no rol de crimes que nos interessam para este trabalho – crimes contra a administração pública, lavagem de dinheiro e organização criminosa – parecem preponderar os inquéritos policiais, enquanto as denúncias derivadas de PIC são principalmente de questões tributárias. Ainda assim, cabe considerar que Minas Gerais é o estado em que o MP mais instaurou PICs nos últimos anos (mais de 4 mil por ano), ainda segundo os dados do CNMP, o que mostra uma disposição em instituir um

52 Solicitamos ao MPMG, por diferentes meios e em diversas ocasiões, dados mais bem organizados sobre a atuação da instituição, mas nenhum dos pedidos foi atendido.

modelo de investigação próprio, ao largo da polícia, ainda que incorporando policiais.

CONCLUSÃO

Desenhos institucionais anticorrupção emergem como consequência, direta ou indireta, da concepção que os atores envolvidos têm sobre o tema, ao mesmo tempo em que induzem esses entendimentos em outras arenas, consolidando-os cada vez mais. Nos últimos anos, instituições judiciais brasileiras, apoiadas pela mídia e pela opinião pública, esforçaram-se para substituir a concepção padrão de corrupção, na tentativa de estabelecer um novo paradigma. Esse movimento atingiu seu ápice com a Operação Lava Jato, mas desde 2012 dava sinalizações importantes sobre sua estratégia que, por sua vez, baseia-se em alguns avanços institucionais anteriores, promovidos pelos governos do Partido dos Trabalhadores.

No capítulo 4, descrevemos a Operação Lava Jato e os deslocamentos institucionais que permitiram sua ascensão. Um conjunto de políticas públicas governamentais, mudanças na legislação penal, guinadas jurisprudenciais e iniciativas internas ao Ministério Público criou um ambiente propício para uma ação anticorrupção que escolheu tratar do assunto no campo criminal, no qual era possível fazer grandes operações de busca e apreensão transmitidas ao vivo pela mídia, além de mobilizar um léxico moralista que atribui a agentes políticos a pecha de “bandidos” ou “criminosos”. Mais do que isso, dentro da esfera penal foi mobilizado um conjunto específico de normas que tratam da investigação, acusação e processo contra organizações criminosas. Voltadas ao enfrentamento de grupos estruturados e com ações ilícitas complexas, essas normas permitem o uso de instrumentos de investigação mais invasivos, muitas vezes no limiar da legalidade e relativizando a presunção de inocência. Foi assim que, entre conduções coercitivas, quebras de sigilo e prisões provisórias utilizadas estrategicamente para obtenção de acordos de delação, a Lava Jato atingiu empresários, doleiros e políticos de vários partidos, ainda que tomando o cuidado de não “melindrar” aqueles ideologicamente mais próximos aos membros da operação. As investigações e condenações da Lava Jato desequilibraram o jogo político já nas eleições municipais de 2016, com a fragilização do PT e uma onda de candidatos ditos antipolíticos. Em 2018, a interferência foi mais direta: a Lava Jato tirou da disputa presidencial o candidato mais bem colocado nas pesquisas e divulgou, às vésperas da eleição, trechos de uma delação com várias acusações contra seu partido, abrindo caminho para um candidato que defendia abertamente a ditadura, a tortura, o aniquilamento de adversários e a subordinação das minorias às vontades da maioria. Os ataques aos candidatos do PT renderam frutos e o juiz Sérgio Moro, principal nome da Lava Jato, tornou-se ministro da Justiça e da Segurança Pública no governo de Jair

Bolsonaro.

Diante do enorme impacto do novo desenho anticorrupção representado pela Operação Lava Jato, esta pesquisa tentou avançar o conhecimento sobre o assunto, desta vez no nível subnacional. Analisando o caso de Minas Gerais, perguntou-se em que medida estavam dadas, no estado, as condições que permitiram as ações da Operação Lava Jato após 2014. Enquanto algumas das condições elencadas aplicam-se a todo o território nacional, outras estão relacionadas a desenvolvimentos institucionais ocorridos especificamente na esfera federal, motivo pelo qual cabe observar se e como essas mudanças ocorreram no nível da Justiça estadual.

Em um primeiro momento, o esquema de análise aplicado ao MPF no quarto capítulo foi transposto para a análise da situação estadual. Constatou-se que, do conjunto de condições verificadas no nível federal, algumas já estavam presentes nos estados ou foram implementadas antes mesmo das mudanças federais, enquanto outras que poderiam se aplicar oficialmente não se efetivaram na prática. Um outro conjunto de condições, por fim, faz parte de uma mudança que se restringiu às esferas federais ou que se expandiu para alguns estados de modo não uniforme e não chegou a Minas Gerais.

Sustentando a hipótese da possibilidade de replicação de um paradigma “lavajatista” no estado destaca-se a aplicação nacional das novas normas editadas entre 2012 e 2013 e da jurisprudência do STF, incluindo a instituição pouco regulamentada do acordo de delação e a legitimidade de investigação criminal por parte do MP. Essas características nacionais somam-se a outras específicas do estado que apontam no mesmo sentido: a presença de instituições mineiras na ENCCLA, a obrigatoriedade de lista tríplice para escolha do PGJ, o pioneirismo dos estados em criar órgãos de flexibilização do princípio do promotor natural, a regulamentação precoce do procedimento investigatório criminal no MPMG e o alto número de denúncias oriundas de investigações próprias, em perspectiva comparada. Esses fatores mostram que, em certos aspectos, o Ministério Público em Minas Gerais caminhou na mesma direção que o MPF, em alguns casos até mesmo antes da instituição federal. Por outro lado, há vários fatores em apoio à hipótese de que estados têm particularidades que dificultam o surgimento de uma Lava Jato local: as instituições mineiras participantes da ENCCLA raramente estão nas mesmas atividades, não há um fórum congênere no nível estadual, a polícia judiciária tem dificuldades para conseguir maior autonomia e profissionalização, a lista tríplice não eliminou o filtro político na escolha do Procurador-Geral de Justiça, o Tribunal de Justiça tem uma especialização tardia e com histórico de resistência por parte dos desembargadores, não há alarde sobre os poucos acordos de delação celebrados e os órgãos de

apoio ao promotor natural não chegaram a funcionar no formato de força-tarefa com designação de membros *ad hoc* para tratar de casos específicos.

Considerando a centralidade da relação com a polícia e com o Judiciário na consolidação de um paradigma “lavajatista” sobre corrupção, o esquema de análise adotado permite concluir que, ao menos em Minas Gerais, o cenário não é tão propício a um movimento do tipo. Isso não implica necessariamente que falte ao MPMG uma estrutura para lidar com casos de irregularidades na área de patrimônio público: a instituição conta com um centro de apoio operacional para tratar do assunto e uma unidade de procuradoria especializada no tratamento de crimes cometidos por prefeitos, além de um fórum em que promotores e procuradores compartilham informações sobre processos que podem envolver mais de uma instância na instituição. Com uma possível aproximação entre corrupção e crime organizado, os casos podem ser tratados pelo GAECO, em que promotores trabalham junto a policiais selecionados pelo próprio MP e que não respondem a seus superiores na polícia, por estarem afastados de sua corporação de origem. Considerando membros, servidores e policiais cedidos, a estrutura do GAECO é quase oito vezes maior do que o CAO-PP, um importante indicativo de que, podendo optar por associar ou não um caso de corrupção ao crime organizado, um dos caminhos encontrará uma estrutura mais bem preparada, ao menos em termos de recursos humanos.

Ao estudar a estrutura do MPMG para combater o crime organizado, é necessário uma ressalva: a associação entre corrupção e organização criminosa foi um elemento fundamental na guinada do controle da corrupção que se consolidou com a Lava Jato, mas não pode ser presumida universalmente. A Justiça estadual, por exemplo, sempre julgou processos de corrupção mas não tinha especialização em organização criminosa e, além disso, as iniciativas recentes nesse sentido parecem estar mais relacionadas ao avanço de grupos como o Primeiro Comando da Capital do que propriamente a um esforço anticorrupção. A Polícia Civil, por outro lado, há muitos anos tem trabalho específico em crime organizado mas somente em 2019 implementou uma delegacia específica para lidar com corrupção. Nem mesmo no Ministério Público os dados apontam uma associação direta entre corrupção e crime organizado: a concentração de policiais recrutados para a área de crime organizado parece estar voltada principalmente a questões tributárias, e não de crimes contra a administração pública.

As informações levantadas neste trabalho, assim, apontam que não se repete em Minas Gerais a combinação de populismo penal, espetacularização midiática e mobilização constante do conceito de organização criminosa que, na esfera federal, levou ao desequilíbrio

de forças políticas e interferência nas eleições presidenciais de 2018. Considerando a existência de longa data em órgãos como a Procuradoria Especializada em Crimes de Agentes Políticos Municipais e o Centro de Apoio Operacional de Patrimônio Público, tampouco pode-se afirmar que o MPMG não investe na área de controle da atividade política. O mais provável é que estejam preponderando outras estratégias de tratamento de desvios na administração pública, possivelmente fora do campo penal, em via processual em que o MP consiga controlar melhor as fases do processo, desde a instauração de inquérito civil até a propositura de ação civil ou de improbidade, passando pela possibilidade de emissão de recomendações ou celebração de termo de ajustamento de conduta. Se esse tipo de atuação tem seus problemas, há muito conhecidos pela Ciência Política, ao menos promove menos desequilíbrio e ameaça menos os direitos fundamentais dos cidadãos investigados. Esse achado representa um importante contraponto ao tom alarmista de algumas análises que, ao delinear corretamente os problemas relacionados à Operação Lava Jato, acabam cometendo imprecisões ao generalizar a situação para todo o sistema político do país.

REFERÊNCIAS

- 2ª TURMA acolhe recurso e rejeita denúncia contra parlamentares do PP por organização criminosa. **Portal STF**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=461507&ori=1>. Acesso em: 20 de julho de 2021.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/Enap, 2018. *E-book*. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8560>
- AGÊNCIA MINAS. Polícia Civil implanta Delegacia Especializada de Combate à Corrupção. **Agência Minas**. 03 de setembro de 2019. Disponível em <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/sala-de-imprensa/policia-civil-implanta-delegacia-especializada-de-combate-a-corrupcao>. Acesso em: 05 de agosto de 2021.
- ALESSI, Gil. Implosão da Lava Jato de São Paulo acelera desmonte da operação em guerra aberta com Aras. **El País Brasil**, 4 set. 2020 Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-09-04/implosao-da-lava-jato-de-sao-paulo-projeta-sombra-sobre-a-menos-produtiva-das-forcas-tarefas.html>
- ALVES, Leonardo Barreto Moreira. A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.652/93). *In*: MPMG, Ministério Público de Minas Gerais (org.). **Manual de Atuação Funcional do MPMG**. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MPMG, 2015.
- ARANHA, Ana Luiza. **A rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
- ARANTES, Rogério. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, , v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000100005>.
- _____. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Educ/Sumaré/Fapesp, 2002.
- _____. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. **Desacatos: Revista de Ciencias Sociales**, n. 49, p. 28–47, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.29340/49.1502>

_____. Mensalão: um crime sem autor? *In*: MARONA, Marjorie Corrêa; DEL RÍO, Andrés (org.). **Justiça no Brasil**: às margens da democracia. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

ARANTES, Rogério; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 97–135, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925197>.

ARANTES, Rogério; SADEK, Maria Tereza. A crise do Judiciário e a visão dos juízes. **Revista USP**, v. 21, 1994.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. *Novos Estudos Cebrap*, v. 37, n. 2, 2018.

AVRITZER, Leonardo *et al.* Introdução. *In*: AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 11–19, 2008.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e controles democráticos no Brasil. *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu; AQUINO, Luseni Maria C. (org.). **Estado, Instituições e Democracia: República**. Brasília: IPEA, 2010.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira. **Dados**, v. 60, n. 2, p. 359–393, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582017123>

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Perfil socioprofissional e concepções de política criminal do ministério público federal**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2010. Disponível em: [http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/series/serie-pesquisas/perfil-socioprofissional-e-concepcoes-de-politica-criminal-do-ministerio-publico-federal/@@download/arquivo/Perfil socioprofissional e concepções de política criminal do Ministério Público Federal](http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/series/serie-pesquisas/perfil-socioprofissional-e-concepcoes-de-politica-criminal-do-ministerio-publico-federal/@@download/arquivo/Perfil%20socioprofissional%20e%20concepcoes%20de%20politica%20criminal%20do%20Ministerio%20P%C3%BAblico%20Federal)

BALTHAZAR, Ricardo *et al.* Conversas de Lula mantidas sob sigilo pela Lava Jato enfraquecem tese de Moro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 08 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/conversas-de-lula-mantidas-sob-sigilo-pela-lava-jato-enfraquecem-tese-de-moro.shtml>. Acesso em: 26 de novembro de 2020.

BALTHAZAR, Ricardo; MARTINS, Rafael Moro. Moro achava fraca delação de Palocci que divulgou às vésperas da eleição, sugerem mensagens. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 de julho de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/moro-achava-fraca-delacao-de-palocci-que-divulgou-as-vesperas-de-eleicao-sugerem-mensagens.shtml>. Acesso em: 27 de novembro de 2020.

BARAN, Katna. Ao prorrogar Lava Jato, Aras retira atuação exclusiva de procuradores da operação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 de dezembro de 2020. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/ao-prorrogar-lava-jato-aras-retira-atuacao-exclusiva-de-procuradores-da-operacao.shtml>. Acesso em: 20 de julho de 2021.

BICKEL, Alexander M. **The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics**. Segunda ed. Nova Iorque: Yale University Press, 1986.

BIDEN JR, Joseph. Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest. **The White House**, Washington D. C. 3 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/03/memorandum-on-establishing-the-fight-against-corruption-as-a-core-united-states-national-security-interest/>. Acesso em: 7 de junho de 2021.

BLAIR, H. Harry. Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. **World Development**, v. 28, n. 1, p. 21-39, 2000.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 11 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em 11 de agosto de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981**. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm. Acesso em 11 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em 11 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em 11 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996**. Reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19266.htm. Acesso em 11 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública,

nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em 11 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em 11 de agosto de 2021.

CARDOSO, Sérgio. Platão e Aristóteles. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 21-30, 2012.

CARVALHO, José Murilo. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 200-205, 2012.

CHECKER, Monique. Modelo prescricional brasileiro: um incentivo à impunidade. **Jota**, 01 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos>

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

CLARK, Tom S. **The limits of judicial independence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

COSTA, Alexandre Bernardino; MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander; GARCIA, Lusmarina Campos. Justiça autoritária e as bombas da ditadura: para uma compreensão das permanências autoritárias no sistema judiciário brasileiro. In: MARONA, Marjorie Corrêa; DEL RÍO, Andrés (org.). **Justiça no Brasil: às margens da democracia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir. Novos padrões de investigação policial no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 31, n. 1, p. 147–164, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922016000100008>.

COSTA, Daniel Ribeiro. A Lei Anticorrupção e a Atuação do Ministério Público. **De Jure**, v. 16, n. 29, p. 161–209, 2013.

COSTA, Pedro Jorge do Nascimento. Crime de enriquecimento ilícito. **Jota**, 23 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://jota.info/justica/pelo-mp-o-crime-de-enriquecimento-ilicito-23022016>

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000200003>

DA ROS, Luciano. **Mayors in the Dock: Judicial Responses to Local Corruption in Brazil**.

University of Illinois at Chicago, 2014.

DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017.

DE SA E SILVA, Fábio. From Car Wash to Bolsonaro: Law and Lawyers in Brazil's Illiberal Turn (2014–2018). **Journal of Law and Society**, 47: S90-S110, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jols.12250>.

DE VITA, Álvaro. Liberalismo. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 78-86, 2012.

DIAMOND, Larry Jay; MORLINO, Leonardo. The quality of democracy: an overview. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, p. 20–31, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0060>

DUARTE, Thais Lemos; DE ARAÚJO, Isabela Cristina Alves. Caminho sem volta? Faces da expansão do PCC a Minas Gerais. **Tempo Social**, v. 32, n. 3, p. 173–196, 2020. Disponível em <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2020.170870>.

ENGELMANN, Fabiano. The ‘Fight against Corruption’ in Brazil from the 2000s: A Political Crusade through Judicial Activism. **Journal of Law and Society**, v. 47, n. S1, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jols.12249>

ENGELMANN, Fabiano; MENUZZI, Eduardo de Moura. The Internationalization of the Brazilian Public Prosecutor’s Office: Anti-Corruption and Corporate Investments in the 2000s. **Brazilian Political Science Review**, v. 14, n. 1, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-3821202000010006>

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85–116, 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>

_____. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 35, p. 73–111, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000100004>

FERNANDES; Talita; CARAZZAI, Estelita Hass; RANGEL, Sérgio. Sérgio Moro aceita convite para Ministério da Justiça do governo Bolsonaro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/sergio-moro-aceita-convite-para-ministerio-da-justica-do-governo-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 14 de julho de 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, p. 386–421, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762009000200005>

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza. Institutional change and accountability: procedural ecology and defiance of the Brazilian case. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 28, p. 33–64, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220192802>

FOLHA DE SÃO PAULO. Para eleitores, saúde e violência são os principais problemas do país. Folha de São Paulo, 11 de setembro de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/para-eleitores-saude-e-violencia-sao-os-principais-problemas-do-pais.shtml>.

FONTELES, Cláudio. Investigação preliminar: significado e implicações. **Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, v. 17, p. 52–62, 2001.

GAFI. **A propos du GAFI**, [s. d.]. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/fr/aproposdugafi/>. Acesso em: 31 jan. 2021.

HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms**. Cambridge: The MIT Press, 1996. *E-book*. Disponível em: <https://doi.org/10.7551/mitpress/1564.001.0001>

HOFVERBERG, Elin. It's Bananas: the role of Banana-gate as a contributing factor to the passing of the Foreign Corrupt Practices Act of 1977. **The Library of Congress**, 21 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://blogs.loc.gov/law/2020/12/its-bananasthe-role-of-banana-gate-as-a-contributing-factor-to-the-passing-of-the-foreign-corrupt-practices-act-of-1977/>. Acesso em: 25 de janeiro de 2021.

HOLMES, Stephen. Precommitment and the paradox of democracy. *In*: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (org.). **Constitutionalism and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88. *In*: SADEK, Maria Tereza (org.). **O Sistema de Justiça**. Ed. Sumaré/ Fund. Ford, 1999.

_____. Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 259–279, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200002>

_____. **Virtudes e limites**: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Edusp, 2009.

_____. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. **Caderno CRH**, v. 31, n. 84, p. 567–580, 2018a. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v31i84.24661>

_____. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. **Lua Nova**, n. 105, p. 255–286, 2018b. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-255286/105>

_____. When the Party Accused of a Crime is the President: the Federal Public Prosecutor's Office and the US “ad hoc” Prosecutor. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 39, n. 3, p. 641–659, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/s01013300202000030011>

- KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. 2018. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? *In*: KERCHE, Fábio, FERES Jr., João. (coords.) **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Editora Contracorrente, pp. 69-100
- 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**, v. 54, n. 5, p. 1334–1360, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612201900212>.
- LEMGRUBER, Julita *et al.* **Ministério Público: guardião da democracia brasileira**. Rio de Janeiro: CESeC, 2016.
- LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019.
- LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo da burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, v. 83, n. 1, p. 21–42, 2017.
- MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, p. 11–36, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600010001>
- MADEIRA, Lígia Mori *et al.* Judicial policy diffusion: a model to analyze specialized state courts fighting organized crime in Brazil. **Sociologies in Dialogue**, v. 5, n. 2, p. 24–51, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.20336/sid.v5i2.111>
- MADEIRA, Lígia Mori; GELISKI, Leonardo. O combate a crimes de corrupção pela Justiça Federal da Região Sul do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 6, p. 987–1010, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180237>.
- MAINWARING, Scott; WELNA, Christoher (org.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 67, n. 67, p. 105–138, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200005>
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Elaborating the “New Institutionalism”. *In*: GOODIN, Robert (org.). **The Oxford Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 2011. *E-book*. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0008>
- MARONA, Marjorie; BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. Protagonismo judicial no Brasil: do que estamos falando? *In*: MARONA, Marjorie Corrêa; DEL RÍO, Andrés (org.). **Justiça no Brasil: às margens da democracia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.
- MARONA, Marjorie; KERCHE, Fábio. From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil. **Dados**, v. 64, n. 3, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2021.64.3.244>.

MARRA, C. P. **Planejamento na Polícia Civil do Estado de Minas Gerais: análise sob a percepção dos servidores**. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2343>.

MARTINS, Rafael Moro; AUDI, Amanda; DEMORI, Leandro; GREENWALD, Glenn; DIAS, Tatiana. Tem alguma coisa mesmo séria do FHC?. **The Intercept Brasil**, 18 de junho de 2019. Disponível em: [https://theintercept.com/2019/06/18/lava-jato-fingiu-investigar-fhc- apenas-para-criar-percepcao-publica-de-imparcialidade-mas-moro-repreendeu-melindra- alguem-cujo-apoio-e-importante/](https://theintercept.com/2019/06/18/lava-jato-fingiu-investigar-fhc- apenas-para-criar-percepcao-publica-de-imparcialidade-mas-moro-repreendeu-melindra-alguem-cujo-apoio-e-importante/). Acesso em: 26 de novembro de 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (MJSP). 44 milhões de dólares da Lava Jato bloqueados no exterior em 2018. Disponível em <https://www.justica.gov.br/news/44-milhoes-de-dolares-da-lava-jato-bloqueados-no-exterior-em-2018>. Acesso em: 14 de julho de 2021.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27–54, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>.

_____. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. *In*: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (org.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

OLIVEIRA, Regiane. Augusto Aras envia recado à Lava Jato e diz que golpe de 64 é “questão nebulosa”. **El País Brasil**, 26 de setembro de 2019. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/25/politica/1569420006_407195.html. Acesso em 14 de julho de 2021.

PALUDO, Januário; LIMA, Carlos Fernando Santos; ARAS, Vladimir. **Forças-tarefa: direito comparado e legislação aplicável**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

PASQUINO, Gianfranco. Corrupção. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política**. 11^a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social Accountability: an introduction. *In*: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (org.). **Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

POLÍCIA CIVIL MG. **Planejamento Estratégico 2020-2025**. [S.d.]. Disponível em: <https://www.policiacivil.mg.gov.br/site-pc/pagina/planejamento>. Acesso em: 05 de agosto de 2021.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. Núcleos de combate à corrupção: um novo arranjo institucional para uma atuação ministerial eficiente. *In*: TULIO, Denise Vinci *et al.* (org.). **Avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: MPF, 2018. p. 122–140.

RIBEIRO, Ludmila; DUARTE, Thaís Lemos. Promovendo a Justiça na área de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos? Quem são e como atuam os membros do Ministério Público. *In*: MARONA, Marjorie; DEL RÍO, Andrés (org.). **Justiça no Brasil: às margens da democracia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

RODRIGUES, Fabiana Alves. **Operação Lava Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça Criminal**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em <https://doi.org/10.11606/D.8.2020.tde-14022020-163817>.

ROSANVALLON, Pierre. **La contrademocracia**. Buenos Aires: Manantial, 2015.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Introduction: the role of international actors in fighting corruption. *In*: ROSE-ACKERMAN, Susan; CARRINGTON, Paul D. (org.). **Anti-corruption Policy: Can International Actors Play a Constructive Role?** Durham: Carolina Academic Press, 2013.

SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. *In*: SADEK, Maria Tereza (org.). **Justiça e Cidadania no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Ed. Sumaré/Idesp, 2000.

_____. **O Ministério Público e a Justiça no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Sumaré/Idesp, 2010.

SADEK, Maria Tereza; CAVALCANTI, Rosângela Batista. The New Brazilian Public Prosecution: an agent of accountability. *In*: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (org.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

SILVA, Geraldo Ferreira. Atuação especializada na defesa do patrimônio público. *In*: MPMG, Ministério Público do Estado de Minas Gerais (org.). **Manual de Atuação Funcional do MPMG**. Belo Horizonte: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MPMG, 2015.

TATE, Neal C. Why the expansion of judicial power. *In*: TATE, Neal C.; VALLINDER, Torbjorn (org.). **The global expansion of Judicial Power**. Nova Iorque: New York University, 1995.

TATE, Neal C.; VALLINDER, Torbjorn. **The global extension of Judicial Power**. Nova Iorque: New York University, 1995.

TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinícius C. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 59–87, 2007.

THAME, Antonio Carlos Mendes *et al.* **Projeto de lei nº 4.850/2016**. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em: 11 de agosto de 2021.

TONRY, Michael. Prosecutors and Politics in Comparative Perspective. **Crime and Justice**, v. 41, n. 1, p. 1–33, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/666975>.

TOURINHO, Marcos. Brazil in the global anticorruption regime. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 61, n. 1, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201800104>.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Corruption and Local government**. Working Paper, n. 05, 2009. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan045015.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2020**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2021.

VIANA, Natalia; MARTINS, Rafael Moro. Mensagens indicam parceria com FBI na operação que mirou tríplex do Guarujá. **Agência Pública; The Intercept Brasil**, 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://apublica.org/2021/02/mensagens-indicam-parceria-com-fbi-na-operacao-que-mirou-triplex-do-guaruja/>. Acesso em: 11 de agosto de 2021.

VIANA, Natalia; NEVES, Rafael. O FBI e a Lava Jato. **Agência Pública; The Intercept Brasil**, 01 de julho de 2020. Disponível em: <https://apublica.org/2020/07/o-fbi-e-a-lava-jato/>. Acesso em: 11 de agosto de 2021.

VIANNA, Luiz Werneck. A judicialização da política. *In*: AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 207-214, 2013.

WARREN, Mark E. La democracia contra la corrupción. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, v. 47, n. 193, p. 109–141, 2005.