

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

DAIANE LONDERO

**O DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO FEDERAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO (1988-2018)**

PORTO ALEGRE

2021

DAIANE LONDERO

**O DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO FEDERAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO (1988-2018)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Da Ros.

Porto Alegre

2021

## CIP - Catalogação na Publicação

Londero, Daiane

O desenvolvimento de capacidades institucionais do Ministério Público Federal no combate à corrupção (1988-2018) / Daiane Londero. -- 2021.

354 f.

Orientador: Luciano Da Ros.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Corrupção. 2. Ministério Público Federal. 3. accountability legal. 4. capacidade institucional. 5. autonomia institucional. I. Da Ros, Luciano, orient. II. Título.

DAIANE LONDERO

**O DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO FEDERAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO (1988-2018)**

Tese aprovada para a obtenção do Título de Doutor em Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela banca examinadora.

Porto Alegre, 08 de junho de 2021.

Banca examinadora formada por:

---

Prof. Dra. Lúgia Mori Madeira – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Matthew C. Ingram – *State University of New York at Albany*

---

Prof. Dr. Matthew M. Taylor – *American University*

Para Gabriel.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço àqueles que me deram a mão para chegar até aqui. Primeiro, ao Prof. Luciano Da Ros, que aceitou ser meu orientador antes mesmo de ser formalizado como professor dos quadros da UFRGS, até depois de já ter ido para a UFSC; por ter me acompanhado na caminhada da tese e da mater/paternidade conjuntamente, compartilhando angústias e felicidades; por ter sido incentivador e me impulsionado à experiência ímpar do sanduíche no exterior.

Ao Prof. Matthew C. Ingram, pela incrível acolhida na University at Albany e pela oportunidade de desbravar novas fronteiras; pessoa de um carisma inigualável, que me recebeu e me ensinou muito.

Ao Prof. Matthew M. Taylor e à Profa. Lígia Mori Madeira, agradeço pelas observações, críticas e contribuições para aprofundar a compreensão sobre a complexidade do objeto de pesquisa.

Agradeço ao Gustavo, marido, amigo, parceiro de jornada, que carregou os compromissos do doutorado e de um filho nascido em meio ao curso, entre as noites mal dormidas até o isolamento decorrente de uma pandemia.

Agradeço à minha mãe, Elisa, o meu anjo da guarda, que, junto com pai, Nelson, e minha irmã, Susane, me trouxeram até aqui.

Agradeço, por fim, aos parceiros do Ministério Público Federal, pelas oportunidades, pelo reconhecimento e pelas amizades.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estágios da <i>accountability</i> legal .....	31
Figura 2 – Marcos temporais em termos de estrutura de combate à corrupção no MPF.....	212
Figura 3 – Rito de acordo com a estrutura interna original do MPF quanto aos fatos envolvendo corrupção .....	214
Figura 4 – Rito de acordo com a estrutura interna atual para processamento de fatos de corrupção .....	215
Figura 5 – Mapas de concentração de ações penais por corrupção por estado da federação de 2010 a 2018 .....	244

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de ações envolvendo corrupção ajuizadas por ano de mandato de procurador-geral da república .....	70
Gráfico 2 – Autos judiciais envolvendo casos de corrupção por área de atuação e por ano de mandato de PGR.....	73
Gráfico 3 – Número de arquivamentos de inquéritos policiais envolvendo corrupção por ano de mandato de procurador-geral da república .....	75
Gráfico 4 – Número de inquéritos policiais (IPL) e Procedimentos de Investigação Criminal (PIC) de 1988 a 2017 .....	92
Gráfico 5 – Proporção de procedimentos apuratórios (Inquéritos Policiais – IPL e Procedimentos de Investigação Criminal – PIC) que tratam de crimes de corrupção (2012 a 2017).....	93
Gráfico 6 – Comparativo entre a proporção de procedimentos de investigação (Inquéritos Policiais – IPL e Procedimentos de Investigação Criminal – PIC) que resultou em denúncias criminais .....	94
Gráfico 7 – Número de ações de improbidade ajuizadas pelo MPF e pela AGU de 2005 a 2018 .....	103
Gráfico 8 – Número de colaborações premiadas homologadas pela 2ª CCR (área criminal) de 2012 até novembro de 2018 .....	108
Gráfico 9 – Acordos de colaboração premiada homologados pela 5ª CCR por ano de 2014 até abril de 2020.....	108
Gráfico 10 – Valores pactuados nos acordos de colaboração premiada (ressarcimento + multa cível) em Reais (R\$) .....	110
Gráfico 11 – Acordos de leniência homologados pela 5ª CCR por ano, de 2014 a abril de 2020.....	117
Gráfico 12 – Valores pactuados em acordos de leniência homologados pela 5ª CCR por ano (multa civil + ressarcimento) em Reais (R\$), de 2015 a abril de 2020 .....	117
Gráfico 13 – Termos de acordo de não persecução penal firmados pelo MPF até abril de 2020, distribuídos por estado da federação.....	122
Gráfico 14 – Número de acordos de não persecução penal (ANPP) firmados pelo MPF até abril de 2020 divididos por delitos.....	126
Gráfico 15 – Número de aprovados por concurso para procurador da república (eixo y principal) e percentual de vagas preenchidas (eixo y secundário) .....	133



Gráfico 16 – Número de aprovados por concurso para procurador da república de 1994 a 2016 .....	134
Gráfico 17 – Quantitativo de procuradores por ano (procuradores da república – PR, procuradores regionais da república – PRR e subprocuradores gerais da república – Sub).....	136
Gráfico 18 – Procuradores e servidores por “n” habitantes: (número de habitantes por procurador (eixo y da esquerda) e por servidor (eixo y da direita) .....	138
Gráfico 19 – Quantitativo de servidores estatutários por ano.....	140
Gráfico 20 – Número de servidores por procurador anualmente.....	141
Gráfico 21 – Número de cargos em comissão sem vínculo (celetistas) e número de servidores concursados (estatutários).....	142
Gráfico 22 – Número de cargos em comissão com vínculo com a administração (estatutários concursados) e sem vínculo com a administração (celetistas).....	143
Gráfico 23 – Remuneração mensal inicial do cargo de procurador da república em relação ao PIB <i>per capita</i> por ano .....	149
Gráfico 24 – Remuneração mensal inicial dos servidores do MPF em relação ao PIB <i>per capita</i> por ano .....	151
Gráfico 25 – Diferença entre remuneração inicial de servidores (de nível superior – analistas, e de nível médio – técnicos) e de procuradores em termos de percentual do PIB <i>per capita</i> por ano.....	152
Gráfico 26 – Evolução do orçamento do MPF .....	154
Gráfico 27 – Percentual de <i>notitia criminis</i> por comunicante (agrupados) – média de 2015 a 2017 – de atos irregulares em geral.....	164
Gráfico 28 – Percentual de <i>notitia criminis</i> por comunicante (agrupados) – média de 2015 a 2017 – de delitos envolvendo corrupção .....	165
Gráfico 29 – Distribuição percentual de comunicante das <i>notitiae criminis</i> por ano de delitos em geral .....	166
Gráfico 30 – Distribuição percentual de comunicantes das <i>notitiae criminis</i> por ano de delitos envolvendo corrupção.....	167
Gráfico 31 – Cursos de aperfeiçoamento, ofertados pela ESMPU, relacionados com a temática de corrupção, lavagem de dinheiro, improbidade e investigações pelo MPF, em relação aos demais cursos .....	204
Gráfico 32 – Percentual dos cursos da ESMPU relacionados ao combate à corrupção por ano .....	205

Gráfico 33 – Quantitativo de membros atuantes em Núcleos de Combate à Corrupção por unidade do MPF em 2016 .....	216
Gráfico 34 – Dispersão das investigações envolvendo corrupção a partir da data de autuação no MPF, de acordo com o tempo médio para conclusão do inquérito por estado da federação, agrupados por ano (tempo gasto em inquéritos em dias-trabalho X ano) .....	218
Gráfico 35 – Covariância entre número de procedimentos envolvendo corrupção, arquivamentos e ajuizamento de ações envolvendo corrupção em relação ao número de procuradores nas unidades federativas e o número de procuradores nos NCCs no período de um ano (2017-2018) .....	221
Gráfico 36 – Julgamentos da 5ª CCR quanto aos inquéritos civis que não culminaram no ajuizamento de ação civil pública.....	227
Gráfico 37 – Orçamento da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão.....	235
Gráfico 38 – Proporção de ações ajuizadas envolvendo corrupção em relação ao total de ações ajuizadas pelo MPF (por ano de mandato de procurador-geral da república).....	284
Gráfico 39 – Percentual de inquéritos policiais envolvendo corrupção em relação ao total de inquéritos policiais existentes por ano de mandato de procurador-geral da república.....	285
Gráfico 40 – Percentual de arquivamentos de inquéritos policiais envolvendo corrupção em relação ao total de arquivamentos de inquéritos policiais existentes por ano de mandato de procurador-geral da república .....	286
Gráfico 41 – Priorização do esforço institucional no combate à corrupção por ano de mandato de procurador-geral da república e linhas de tendências .....	287
Gráfico 42 – Comparativo de evolução do número de inquéritos policiais totais e por corrupção (eixo secundário) por ano de mandato de procurador-geral da república .....	290
Gráfico 43 – Comparativo de evolução do número de arquivamentos de inquéritos policiais totais e por corrupção (eixo secundário) por ano de mandato de procurador-geral da república.....	291
Gráfico 44 – Média do percentual das ações judiciais que envolvem matéria de corrupção por procurador-geral da república – média dos anos das gestões.....	292

Gráfico 45 – Média do percentual de inquéritos policiais e de arquivamentos de inquéritos (eixo secundário) que envolvem matéria de corrupção por procurador-geral da república – média dos anos das gestões .....	293
Gráfico 46 – Média da proporção entre (a) ações judiciais envolvendo corrupção e autuações totais e (b) manifestações judiciais envolvendo matéria de corrupção em relação a manifestações judiciais por gestão de procurador-geral da república – média dos anos das gestões.....	295
Gráfico 47 – Média de produtividade dos procuradores da república nas ações judiciais e nas ações envolvendo casos de corrupção por ano de mandato de procurador-geral da república .....	298
Gráfico 48 – Média de arquivamentos de inquéritos policiais (total e casos envolvendo corrupção) por procurador da república por ano de mandato de procurador-geral da república .....	299
Gráfico 49 – Média de inquéritos policiais (total e casos envolvendo corrupção) por procurador da república por ano de mandato de procurador-geral da república.....	300
Gráfico 50 – Média de produtividade por procuradores em exercício por procurador-geral .....	302

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Cronologia de anos por mandato de procuradores gerais da república a partir da Constituição Federal de 1988 até 2018.....	67
Quadro 2 – Reformas reativas anticorrupção e fato desencadeador .....	80
Quadro 3 – Histórico da legislação sobre delação/colaboração premiada.....	105
Quadro 4 – Descrição dos cargos em comissão.....	145
Quadro 5 – Agrupamento de comunicantes.....	164
Quadro 6 – Ações sob coordenação do MPF na ENCCLA de 2010 a 2017 .....	177
Quadro 7 – Enunciados da 5ª CCR publicados até 2018.....	228
Quadro 8 – Orientações da 5ª CCR e orientações conjuntas com outras câmaras	233
Quadro 9 – Recursos humanos destinados exclusivamente à Força-Tarefa da Lava Jato no Paraná em agosto de 2019 .....	241
Quadro 10 – Histórico de notícias na página da internet do MPF sobre a criação de fundação pela força-tarefa Lava Jato para gerir fundo proveniente de acordo celebrado pela Petrobras nos Estados Unidos.....	253
Quadro 11 – Procuradores-gerais da república por mandatos (biênios) a partir da Constituição Federal de 1988 até 2018.....	282

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados da Operação Lava Jato .....	66
Tabela 2 – Ações civis públicas por improbidade administrativa ajuizadas pelo MPF e ações conexas ajuizadas pela União decorrentes da operação lava jato .....	101
Tabela 3 – Vagas para procurador da república ofertadas em concursos públicos e cargos preenchidos .....	132
Tabela 4 – Número de procuradores do MPF ao longo do tempo.....	137
Tabela 5 – Cargos de confiança por ano .....	143
Tabela 6 – Distribuição de cargos de confiança para pessoas sem vínculo estatutário com o MPF (não concursados) .....	144
Tabela 7 – Panorama das edificações ocupadas pelo Ministério Público Federal ..	157
Tabela 8 – Conta “Variação Patrimonial – Reavaliação de bens imóveis” .....	157
Tabela 9 – Fonte da informação que motivou a abertura do inquérito policial .....	168
Tabela 10 – Fonte de informação versus tipificação na denúncia.....	169
Tabela 11 – Dados do MPF em relação à imprensa .....	200
Tabela 12 – Cursos de pós-graduação ofertados pela ESMPU.....	203
Tabela 13 – Autuações envolvendo corrupção no período de um ano (entre outubro de 2017 e outubro de 2018) e número de membros na unidade e em NCCs .....	219
Tabela 14 – Coeficiente de correlação de Pearson.....	220
Tabela 15 – Destinação de valores orçamentários para uso em diárias e passagens pela FT da Lava Jato no Paraná .....	236
Tabela 16 – Discriminação orçamentária da 5ª CCR em 2018 .....	237
Tabela 17 – Média de ações ajuizadas por procuradores da república em exercício por ano de mandato de procurador-geral da república .....	296
Tabela 18 – Média de produtividade por procuradores em exercício por gestor (procurador-geral) .....	301
Tabela 19 – Procedimentos de apuração de fatos envolvendo corrupção, a partir do ano da autuação.....	340
Tabela 20 – Percentual de grupo procedência de <i>notitias criminis</i> .....	346
Tabela 21 – Percentual de procedência de <i>notitias criminis</i> por órgão comunicante .....	347
Tabela 22 – Número de <i>notitia criminis</i> por ano por órgão comunicante .....	348

Tabela 23 – Procedimentos de apuração de fatos envolvendo corrupção, a partir do ano da autuação.....	349
Tabela 24 – Dados totais por mandatos de procurador-geral da república.....	350
Tabela 25 – Dados envolvendo casos de corrupção por mandatos de procurador-geral da república.....	352

## LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
AGU	Advocacia-Geral da União
ANAFE	Associação Nacional de Advogados Públicos Federais
ANPR	Associação dos Procuradores da República
ASSPA	Assessoria de Pesquisa e Análise
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CARF	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CCR	Câmara de Combate à Corrupção
CEIS	Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas
CGU	Controladoria-Geral da União
CNCIAI	Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade e Inelegibilidade
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho do Ministério Público Federal
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DRCI	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
ESMPU	Escola Superior do Ministério Público da União
ESPEI	Escritório de Pesquisa e Investigação da Receita Federal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICP	Inquérito Civil Público
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LAB-LD	Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro
LAI	Lei de Acesso à Informação
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
NCC	Núcleos de Combate à Corrupção
NLP	<i>Natural language processing</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil

ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PF	Polícia Federal
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PGR	Procurador-Geral da República
PIC	Procedimento de Investigação Criminal
PRR	Procuradores Regionais da República
REDE-LAB	Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia
RENAJUD	Sistema de Restrições Judiciais de Veículos Automotores
SIMBA	Sistema de Movimentação Bancária
SPPEA	Secretaria de Pesquisa, Perícia e Análise
SREI	Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral



## RESUMO

O Ministério Público Federal desempenha papel importante no processo de *accountability* legal da corrupção no setor público no Brasil. O trabalho analisa como a instituição se desenvolveu de 1988 a 2018 no que diz respeito a sua atuação nessa temática. As capacidades institucionais do órgão são as principais variáveis explicativas analisadas. Ela compreende os recursos disponibilizados ao órgão, incluindo pessoal, orçamento, poderes, *expertise*, especialização e coordenação, entre outros. A partir do aumento dessas capacidades, o Ministério Público Federal foi capaz de incrementar significativamente a sua atuação no combate à corrupção. O incremento das capacidades institucionais, por sua vez, pode ser analisado a partir de duas vertentes: exógena e endógena. A primeira trata de mudanças que dependem de decisões tomadas por atores e instituições predominantemente externos ao órgão, como reformas legislativas anticorrupção, dotação orçamentária e alocação de pessoal. A segunda diz respeito às decisões administrativas internas à instituição e que largamente não dependem de atores externos à instituição para serem concretizadas. Trata-se, assim, de treinamentos direcionados para áreas temáticas prioritárias, de forma a alicerçar o aprendizado institucional e difundir os interesses da administração, especialização na estrutura administrativa, com criação de órgãos e núcleos com dedicação especial e destacada em determinadas áreas. Ainda, aborda a relação do Ministério Público Federal com a sociedade e com a imprensa, bem como com os demais órgãos que compõe sua rede de *accountability*, sejam elas formais ou informais e, por fim, o direcionamento de recursos para casos considerados prioritários, como é o caso da formação das forças-tarefas. Para além do foco apenas na independência do órgão e dos seus membros, a tese argumenta que o crescimento da atuação do Ministério Público Federal no combate à corrupção observado ao longo das três últimas décadas pode ser creditado em grande medida ao desenvolvimento dessas capacidades institucionais. Por fim, ao mesmo tempo, a autonomia institucional e a potencialidade de mobilização institucional atrelada a ela merecem atenção enquanto geradoras e promotoras das capacidades institucionais. Isso é visível no processo de escolha do procurador-geral da república e da forma como cada mandato é conduzido em relação ao combate à corrupção. Assim, é possível concluir que o aumento significativo na atuação do Ministério Público Federal no combate à corrupção se deu pelo acúmulo de incremento na capacidade institucional, tanto exógena como endógena, e que há uma relação entre a condução *top-down* de prioridades da administração dos procuradores-gerais da república. Entretanto, não é possível relacionar diretamente a forma de escolha do procurador-geral à atuação no combate à corrupção, em razão do horizonte temporal exulto dos dados, que dificulta comparações sistemáticas. É possível, todavia, atrelar a capacidade de mobilização institucional em torno do tema, o que significa há uma influência mútua entre autonomia e capacidade institucional na atuação do órgão no combate à corrupção.

**Palavras-chave:** *Accountability*. *Accountability* legal. Corrupção. Capacidade institucional. Autonomia institucional.

## ABSTRACT

The Federal Public Prosecutor's Office plays an important role in the process of legal accountability regarding corruption in the public sector in Brazil. The paper analyzes how the institution's development from 1988 to 2018 regarding its acting in this subject area. The institutional capacity of acting is the main explanatory variable analyzed. It comprises resources made available for the body, including personnel, budget, powers, expertise, specialty and supervision, among others. Based on the increase of these capacities, the Federal Public Prosecutor's Office was able to significantly increase its acting in the fight against corruption. The increase in institutional capacities, on the other hand, may be analyzed based on two perspectives: exogenous and endogenous. The former regards changes that depend on decisions made by actors and institutions that are mostly not part of the body, such as anti-corruption legislative reforms and budget and personnel allocation. The latter refers to administrative decisions that occur inside the body, and which largely do not depend on actors from outside to occur. It regards, thus, directed training for priority thematic areas, so as to consolidate the institutional learning and disseminate the administration's interests, specialty in administrative structure, by creating agencies that dedicate specially and prominently to certain areas. Also, it regards the relations between the Federal Public Prosecutor's Office and society and press, as well as other agencies that are part of its accountability networks, whether they are formal or informal. Finally, it regards the resource allocation for cases that are considered priority, which is the case in the formation of task forces. Besides the focus solely on the body's and its member's independence, the thesis argues that the increase in the Federal Public Prosecutor's Office's acting in the fight against corruption, observed throughout the last three decades, may be credited mainly to the development of these institutional capacities. Lastly, both the institutional autonomy and its potentiality of institutional engagement must be noticed as generators and originators of the institutional capacities. That is noticeable in the process of choosing the Prosecutor General of the Republic and in the way each mandate is conducted concerning the fight against corruption. Thus, it is possible to conclude that the significant increase in the Federal Public Prosecutor's Office's acting in the fight against corruption occurred due to the increase accumulation in the institutional capacity, both the exogenous and the endogenous ones, and that there is a relation among the Prosecutors General of the Republic's administration's top-down leading of priorities. However, it is not possible to directly relate the form of choosing the Prosecutor General to the acting in the fight against corruption due to data's temporal quality. It is possible, though, to entail the institutional engagement capacity surrounding the subject, which means that the institutional autonomy influences the institutional capacity of acting in the fight against corruption.

**Keywords:** Accountability. Legal accountability. Corruption. Institutional capacity. Institutional autonomy.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>21</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO E CATEGORIAS DE ANÁLISE</b> .....	<b>29</b>
2.1 A ATUAÇÃO DO MPF NO SISTEMA DE <i>ACCOUNTABILITY</i> LEGAL .....	29
2.2 CAPACIDADES INSTITUCIONAIS .....	40
2.3 ABORDAGEM E MÉTODOS.....	47
<b>3 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO</b> .....	<b>51</b>
3.1 O PONTO DE PARTIDA: 1988 .....	51
3.2 O PONTO DE CHEGADA: A OPERAÇÃO LAVA JATO .....	67
3.3 A TRAJETÓRIA: A ATUAÇÃO DO MPF NO COMBATE À CORRUPÇÃO DE 1988 A 2018.....	66
<b>4 CAPACIDADES INSTITUCIONAIS EXÓGENAS</b> .....	<b>77</b>
4.1 REFORMAS LEGISLATIVAS E INCREMENTOS NA CAPACIDADE FORMAL .	77
4.1.1 Ação Penal Pública e Investigação Criminal .....	89
4.1.2 Inquérito Civil, Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa .....	95
4.1.3 Instrumentos Negociais.....	103
4.2 CAPACIDADE DE PESSOAL .....	128
4.3 CAPACIDADE ORÇAMENTÁRIA E ESTRUTURAL .....	153
<b>5 CAPACIDADES INSTITUCIONAIS ENDÓGENAS</b> .....	<b>162</b>
5.1 COORDENAÇÃO INTERINSTITUCIONAL .....	162
5.1.1 A relação com os órgãos comunicantes.....	163
5.1.2 As redes (formais e informais) de <i>accountability</i> .....	171
5.1.3 Disputas de atuação e o impacto sobre a coordenação interinstitucional .....	184
5.1.4 Relação com a imprensa e a mídia .....	195
5.2 ESPECIALIZAÇÃO: O ESFORÇO INSTITUCIONAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO .....	201
5.2.1 Direcionamento de treinamentos ao combate à corrupção: o papel da ESMPU .....	202
5.2.2 Especialização da estrutura administrativa, ações atomizadas e consensos institucionais.....	206

<b>5.2.3 Forças-tarefas.....</b>	<b>238</b>
<b>6 AUTONOMIA INSTITUCIONAL.....</b>	<b>247</b>
6.1 AUTONOMIA ENDÓGENA (OU INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL) .....	250
6.2 A ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA E SEU IMPACTO SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO.....	259
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>306</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>315</b>
<b>ANEXO 1 – AUTORIZAÇÃO PARA USO DOS DADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL .....</b>	<b>332</b>
<b>ANEXO 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>335</b>
<b>ANEXO 3 – LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS .....</b>	<b>339</b>
<b>ANEXO 4 – DADOS PRIMÁRIOS EXTRAÍDOS DOS SISTEMAS DE DADOS DO MPF.....</b>	<b>340</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A atuação do Ministério Público Federal (MPF) no combate à corrupção ganhou novos contornos e atingiu novos patamares ao longo das últimas décadas no Brasil. Por um lado, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) reformulou profundamente o órgão, em consonância com as mudanças maiores pelas quais passou o Ministério Público (MP) como um todo, dotando-o de significativa independência em relação ao sistema político e de um conjunto expressivo de poderes. Por outro, dificilmente seria correto atribuir o que veio a ser a atuação do órgão em eventos de grande relevo, como a Operação Lava Jato, somente em função do seu desenho constitucional. Isto é, houve um longo percurso entre um momento e outro, e não é possível interpretar os resultados mais recentes apenas como resultado do arranjo institucional do órgão. De fato, a atuação do MPF no combate à corrupção na década de 2010 em muito pouco se parece com as escassas atividades da instituição nessa mesma área em fins da década de 1980 e início da década de 1990. É importante frisar: a instituição foi profundamente transformada *a partir de* 1988. E, embora o desenho constitucional seja condição necessária para se compreender esse processo de mudança, ele é insuficiente. Ele foi o ponto de partida, mas seria imprudente concluir que o protagonismo assumido pelo órgão no combate à corrupção três décadas depois seja o resultado inevitável daquele arranjo inicial. Compreender essa trajetória é o objetivo desta tese. Isto posto, as questões que se colocam são as seguintes: o que explica o incremento na atuação do Ministério Público Federal no combate à corrupção ao longo das últimas três décadas no Brasil? Em outras palavras, quais são as causas desse crescimento desde 1988?

A presente tese oferece apenas uma parte da resposta a essas perguntas. Quer dizer, ela não busca explicar todas as causas do aumento da atuação do órgão desde 1988 na área de controle da corrupção. Ao invés disso, a resposta proposta enfatiza apenas um dos elementos que contribuíram para essa trajetória: as capacidades institucionais do MPF no combate à corrupção e em áreas afins (lavagem de dinheiro, crime organizado etc.). Embora isso seja discutido em maiores detalhes no próximo capítulo, por ora, capacidades institucionais podem ser definidas a partir de uma ótica instrumental, a saber, como o conjunto de prerrogativas e de recursos que se encontram à disposição dos órgãos da

burocracia para a execução de políticas sob sua responsabilidade (FUKUYAMA, 2013). Esse conjunto inclui, por exemplo, a quantidade e a forma de seleção dos funcionários do órgão, os poderes formais de que ele dispõe, o seu orçamento, a sua expertise e a sua coordenação, entre outros. Vistas sob essa perspectiva, praticamente todas as capacidades institucionais do MPF exibiram extraordinário crescimento ao longo das três últimas décadas. Esse crescimento ajuda a explicar como a instituição assumiu tanto relevo no enfrentamento à corrupção no Brasil desde 1988.

Em que pese a sua importância, as capacidades institucionais do MPF no combate à corrupção foram pouco exploradas na literatura. Por um lado, parte da literatura examinou apenas os MPs estaduais ou a sua atuação em outras áreas, como a ambiental (MACIEL, 2001; ARANTES, 2002; MCALLISTER, 2008; LOSEKANN, 2013). Por outro lado, estudos frequentemente enfatizaram a dimensão relativa à autonomia do órgão, quase sempre entendida como sinônimo de sua independência (KERCHE, 2007; 2018a; AGUILAR-AGUILAR, 2012). Antes de serem conflitantes, essas perspectivas são complementares. De fato, autonomia e capacidade são as duas dimensões a partir das quais tradicionalmente se examina o funcionamento do Estado e o da burocracia (SKOCPOL, 1985; GEDDES, 1994; FUKUYAMA, 2013). O fato de que nenhuma pesquisa abordou as capacidades institucionais do MPF na área de combate à corrupção até o momento, assim, oferece uma oportunidade, da qual se vale este trabalho. Ajudar a preencher essa lacuna é, portanto, o propósito desta tese.

Todas essas questões têm relevância diante do tema específico tratado na tese e do papel desempenhado pelo MPF em relação a ele, a saber, em relação à corrupção no setor público. Esse tema assumiu enorme importância na agenda política brasileira, sobretudo, a partir da redemocratização, iniciada em meados da década de 1980. Com efeito, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu um conjunto significativo de marcos legais e de condições básicas para a institucionalização posterior de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da corrupção, nos anos seguintes. Ao mesmo tempo, a criação e a reforma de diversas instituições, a ampliação dos espaços de participação social e a facilitação do acesso a informações públicas, entre outras medidas, não podem ser explicadas em decorrência apenas da Constituição, mas também de decisões posteriores, como a

assinatura, pelo Brasil, da Convenção de Mérida<sup>1</sup>, em 2003 (POWER; TAYLOR, 2011; PRAÇA, 2011; SOUZA, 2015).

Ainda assim, a percepção geral é a de que a corrupção do setor público ganhou destaque apenas recentemente. Em pesquisas de opinião pública, por exemplo, a corrupção foi considerada o principal problema do país ao longo de vários anos durante a década de 2010 (DATAFOLHA, 2017). Dentre outros fatores, isso decorre do desencadeamento e da evolução dos resultados de escândalos recentes, incluindo, por exemplo, tanto o julgamento do caso do Mensalão pelo Supremo Tribunal Federal quanto a Operação Lava Jato. A última, proveniente de força-tarefa que congrega integrantes, sobretudo, do Ministério Público Federal e da Polícia Federal, refere-se a uma investigação que examinou casos bilionários de corrupção em obras da Petrobrás, casos esses que envolviam elevado número de integrantes do alto escalão dos Poderes Executivo e Legislativo no Brasil, bem como partidos políticos, construtoras e operadores financeiros. A intensa exposição midiática, somada à trajetória supostamente desenfreada da operação, fez com que a atenção pública se voltasse aos atores envolvidos em todos os lados da operação, seja aos investigados, seja às instituições responsáveis pelas investigações.

Apesar da atenção recente, não é correto afirmar que a corrupção no setor público se tornou um problema importante apenas neste momento no Brasil. Ao contrário, ela vem sendo uma constante preocupação no sistema político brasileiro, em todos os níveis e ramos de governo, ao menos desde o final da década de 1980. Não à toa, diversos escândalos de corrupção ocorreram no país desde a redemocratização, afetando praticamente todas as administrações em nível federal no período (POWER; TAYLOR, 2011, FILGUEIRAS, 2008). Essa perenidade da corrupção como problema desde a redemocratização no Brasil é corroborada por um dos indicadores mais difundidos na literatura: o Índice de Percepção da Corrupção, calculado pela organização não governamental (ONG) alemã *Transparency Internacional*, que se alterou muito pouco, para o Brasil, ao longo das duas últimas décadas. O indicador, que varia entre 0 e 100 pontos, sendo que escores mais

---

<sup>1</sup> A Convenção de Mérida, também conhecida como Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção, foi assinada em 9 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México. Trata-se do maior texto juridicamente vinculante de luta contra a corrupção. Ela é composta por 71 artigos, divididos em 8 capítulos, que tratam, dentre outros temas, da prevenção, penalização, recuperação de ativos e cooperação internacional. Foi ratificada no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 348, de 18 de maio de 2005 (BRASIL, 2005), e promulgada pelo Decreto Presidencial n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006a). Ela será mais bem analisada ao longo do trabalho.

baixos denotam maior presença de corrupção, atingiu média igual a 38,5 desde que passou a ser calculado para o Brasil (em 1995), valor próximo do atual, igual a 35. Isso coloca o Brasil em patamar elevado de corrupção, embora, comparativamente, o índice não seja alarmante. Trata-se de um valor próximo da média mundial (43), e que sugere que o Brasil é menos corrupto do que cerca de dois terços dos países do globo (DA ROS, 2019b).

Esse quadro de poucas alterações nos indicadores agregados de corrupção no setor público, contudo, oculta uma série de reformas que ocorreram nessa área desde 1988. Com efeito, foram realizadas tanto amplas reformas legais quanto mudanças incrementais, muitas delas em resposta a escândalos de corrupção ocorridos desde então (PRAÇA; TAYLOR, 2014). Entre as primeiras, pode-se incluir, para citar apenas algumas: as Leis de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), Licitações (BRASIL, 1993), Lavagem de Ativos (BRASIL, 1998), Ficha Limpa (BRASIL, 2010), de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), Anticorrupção (BRASIL, 2013a) e de Organização Criminosa (BRASIL, 2013b). Entre as últimas, pode-se incluir: as sucessivas reformas relativas às regras de tramitação do orçamento no Congresso Nacional; a implementação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA); e a adoção do pregão eletrônico como modalidade de contrato (PRAÇA, 2011; BERSCH, 2016), além de diversas outras.

Paralelamente, várias instituições foram criadas *ex novo*, de forma a melhor enfrentar a corrupção. Exemplos disso são o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), estabelecido em 1998, a Controladoria-Geral da União (CGU), criada em 2003, e, por fim, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho do Ministério Público Federal (CNMP), ambos estabelecidos em 2004 (OLIVIERI, 2011; DA ROS; INGRAM, 2018, DA ROS; TAYLOR, 2019). Outras instituições, por sua vez, foram profundamente reformadas e fortalecidas, ao menos parcialmente para esse fim. Exemplos são a Polícia Federal (PF) e o Tribunal de Contas da União (TCU) (ARANTES, 2011a; SPECK, 2000).

Ainda assim, o retrato mais completo desse amplo processo de reformas institucionais anticorrupção permanece não realizado na literatura. Isso é verdadeiro especialmente em relação ao MPF, órgão que tem se destacado, ao longo dos últimos anos, por sua intensa atuação na área, conduzindo investigações e propondo ações penais e de tutela coletiva, inclusive, contra integrantes dos



Poderes Executivo e Legislativo. Trata-se, com efeito, de uma lacuna que existe tanto na literatura sobre a corrupção quanto naquela relacionada, de forma mais ampla, ao próprio Ministério Público no Brasil.

A literatura existente esclarece a profunda transformação pela qual o MP, como um todo, passou ao menos desde a década de 1980. Trata-se, em apertada síntese, de um processo de mais de uma década, que culminou na Constituição de 1988, a qual ampliou drasticamente a autonomia da instituição e a dos seus membros individuais, bem como ampliou os poderes e o escopo de atuação do órgão (ARANTES, 2002; KERCHE, 2009). Como resultado, o MPF passou a ser encarregado de defender os “interesses difusos e coletivos” em uma variedade de temáticas: meio ambiente, relações de consumo, patrimônio público, urbanismo, criança e adolescente, idosos, questões fundiárias e indígenas etc. Por sua vez, essas funções se somaram à missão tradicional do órgão, de propositores da ação penal pública.

Ao mesmo tempo, a literatura tem conferido tratamento relativamente genérico ao órgão, não examinando em detalhe a sua atuação em relação a essas várias áreas de políticas públicas e aos seus diferentes níveis de atuação (DA ROS, 2009). Os trabalhos existentes examinaram o funcionamento do órgão em um conjunto relativamente esparso de temas, sobretudo, de natureza civil, tais como questões relacionadas ao meio ambiente e à área da saúde pública (MACIEL, 2002; VIANNA; BURGOS, 2005, MCALLISTER, 2008). Além disso, há poucos trabalhos sobre a atuação do órgão no combate à corrupção: há trabalhos que tratam da atuação dos MPs estaduais nessa área (ARANTES, 2002; DA ROS, 2014) e mesmo da mobilização de promotores e procuradores em favor dos poderes de investigação do órgão (LEMOS; BARROS, 2016).

Especificamente em relação à atuação do MPF como órgão de investigação e de persecução penal e civil da corrupção, há poucos trabalhos, contudo. Por um lado, há um conjunto recente de trabalhos, inclusive, de caráter comparativo, que se voltou ao exame do órgão, em decorrência de seu protagonismo, derivado especialmente da Operação Lava Jato (KERCHE; FERES JÚNIOR, 2018; MARONA; KERCHE, 2018, KERCHE, 2018a; 2018b; 2020). Por outro lado, há a literatura que insere a atuação do MPF em meio à *web of accountability* federal brasileira (POWER; TAYLOR, 2011; ARANHA, 2017; DA ROS, 2019a; FILGUEIRAS; ARANHA, 2019; PRADO; CORNELIUS, 2020) e, articulado a isso, que realiza levantamentos

dos casos de corrupção julgados pelos diversos órgãos do Poder Judiciário federal (RODRIGUES, 2019; LEVCOVITZ, 2014; 2020; COSTA; MACHADO; ZOCKESKI, 2016; FALCÃO *et al.*, 2017, MADEIRA; GELISKI, 2017)<sup>2</sup>. Em geral, esses levantamentos indicam uma tendência relativamente clara de crescimento dessa agenda nos tribunais federais desde a década de 1990 e, especialmente, desde a de 2000. Com efeito, menos de cinquenta casos de corrupção eram julgados por ano pelo Poder Judiciário federal no início da década de 1990; em 2000, eles já passavam de cem por ano e, em 2010, eram mais de quatrocentos os casos julgados por ano (LEVCOVITZ, 2014; 2020).

Para que o Poder Judiciário federal apresentasse crescimento contínuo no julgamento de casos de corrupção ao longo das últimas décadas no Brasil, contudo, foi imprescindível que o MPF os propusesse ao menos na mesma intensidade. Isso ocorre, porque o processo de *legal accountability* necessariamente requer que a fase de persecução preceda, no tempo, a fase de julgamento dos casos (TAYLOR; BURANELLI, 2007; DA ROS, 2014; 2019a). Por sua vez, não parecem ter sido devidamente identificados pela literatura os diversos fatores que têm conduzido à propositura desse número crescente de casos de corrupção pelo MPF ao longo das últimas décadas no Brasil. Embora parte da literatura atribua esse crescimento a ganhos de autonomia derivados de diferentes formas de nomeação do procurador-geral da república (PGR) ao longo do tempo, é razoável supor que ao menos outra parcela desse aumento se deva ao aumento das capacidades institucionais do órgão, especialmente desde a década de 1990.

Diante dessa situação, o que se pretende, na presente tese, é mapear o desenvolvimento das capacidades institucionais do MPF no enfrentamento da corrupção no setor público no Brasil em um período de três décadas, compreendido entre 1988 e 2018. Além de apresentar a transformação do verdadeiro “mosaico” que compõe as várias facetas da atuação da instituição nessa área, o mapeamento tem o propósito de identificar os fatores que conduziram o MPF a assumir, ao longo dos últimos trinta anos, a configuração institucional mais recente no enfrentamento da corrupção no setor público. A apresentação dessa trajetória, por sua vez, busca

---

<sup>2</sup> Em paralelo, há também pesquisas de opinião dos membros da instituição (CASTILHO; SADEK, 1998; AZEVEDO, 2010). Embora esses trabalhos sejam mais amplos, abordando uma série de temas, eles também acabam abordando temas relacionados aos enfrentamentos da corrupção pelo MPF.

demonstrar que uma das causas do crescimento da atuação do MPF na área da corrupção foi o incremento de suas capacidades institucionais nessa área.

Isso posto, esta tese está organizada da seguinte forma: o próximo capítulo introduz os marcos teóricos e conceituais que orientam a tese. Isso inclui, primeiramente, o conceito de *legal accountability* e a posição do MPF em meio ao sistema brasileiro anticorrupção. Isso inclui também as categorias de análise relativas às capacidades institucionais, o que envolve tanto a definição específica adotada nesta tese quanto a classificação dessas capacidades em diferentes indicadores. Por fim, apresentam-se a abordagem e os métodos utilizados na pesquisa.

O capítulo 3 aborda o desempenho do MPF no combate à corrupção ao longo das três décadas analisadas (1988-2018). O propósito desse capítulo é demonstrar, tanto quantitativamente quanto qualitativamente, como a atuação do MPF no combate à corrupção se alterou ao longo do tempo. Sendo essa a variável dependente da tese, esse capítulo possui o condão de (em vez de apenas presumir que isso ocorreu) demonstrar que, de fato, houve um aumento muito expressivo na performance do órgão em relação à corrupção no período examinado.

Os capítulos 4 e 5 apresentam a evolução das variáveis independentes ao longo do tempo. Por motivos que serão detalhados oportunamente, elas foram divididas em duas vertentes, exógenas e endógenas, cada uma correspondendo a um capítulo da tese. As primeiras, expostas no capítulo 4, denotam as capacidades institucionais cuja decisão remete preponderantemente a instituições externas ao MPF. Essas incluem capacidades tais como os poderes formais de propositura de ações penais e civis em casos de corrupção, além de decisões sobre o orçamento e a contratação de pessoal. Por dependerem especialmente de decisões legislativas, tais capacidades foram denominadas *exógenas*.

As segundas, as *endógenas*, que são apresentadas no capítulo 5, dizem respeito a capacidades institucionais cujo desenvolvimento depende, sobretudo, de decisão interna do próprio MPF. Em particular, essas incluem decisões tomadas ao nível operacional, tais como a especialização dos agentes e da estrutura organizacional, o desencadeamento e a priorização de investigações e forças-tarefas, a expertise e o treinamento dos integrantes do órgão, a relação com a mídia e com a sociedade, a aproximação dos demais órgãos da rede de *accountability*, entre outros.

O capítulo 6 trata da relação entre as duas dimensões básicas da burocracia: autonomia e capacidade. Em particular, ele busca demonstrar como a primeira pode ser utilizada para promover a mobilização de integrantes do órgão, de modo a produzir ao menos algumas capacidades institucionais discutidas nos capítulos anteriores, particularmente as de caráter endógeno. O propósito desse capítulo é realizar a integração entre essas duas dimensões, a fim de incorporar os achados desta tese à literatura já desenvolvida sobre o tema, em particular, no que diz respeito às formas de nomeação do PGR.

Por fim, o capítulo 7, com as considerações finais, conclui o texto, sintetizando os achados da pesquisa e indicando direções para pesquisas futuras.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO E CATEGORIAS DE ANÁLISE

De modo a explicar por que houve crescimento na atuação do MPF na área de combate à corrupção entre 1988 e 2018, esta tese sugere que ao menos uma parte da resposta reside no fortalecimento das capacidades institucionais do órgão. O propósito deste capítulo é definir os termos desse debate. Por um lado, isso significa delinear o que se entende por “atuação” do MPF na área de “combate à corrupção”, e como essa pode ser entendida e identificada. Essa é, afinal, a variável a ser explicada. Por outro lado, isso também significa definir o que são as diferentes “capacidades institucionais” do órgão e como essas podem ser identificadas empiricamente. Elas são, de igual forma, as variáveis explicativas da tese. Posto isso, o capítulo está dividido em três seções.

Primeiramente, o capítulo aborda o espaço ocupado pelo MPF dentro do sistema de *accountability legal*, no Brasil, em âmbito federal. É a partir dessa posição institucional que se propõe entender qual é a atuação do órgão no combate à corrupção. Central a essa atuação é o fato de que o MPF age como uma instituição praticamente monopolista na propositura de ações judiciais (civis e, especialmente, criminais) que busquem punir atos considerados corruptos. Dito de outra forma, embora a instituição execute diversas outras tarefas, essa pode ser considerada a sua “atividade-fim”, e é a partir dela que a presente tese busca minimamente delimitar o escopo da atuação da instituição em relação à corrupção, e o que a última abarca.

Em seguida, são definidas as capacidades institucionais de que trata o argumento da tese. Para tanto, discutem-se as suas dimensões e adota-se a divisão entre capacidades exógenas e endógenas. Paralelamente, de modo a subsidiar a análise, busca-se delimitar e estabelecer a relação entre esse conceito e o conceito próximo de autonomia. Finalmente, o capítulo detalha a abordagem empírica, bem como as fontes de dados e os métodos empregados na análise.

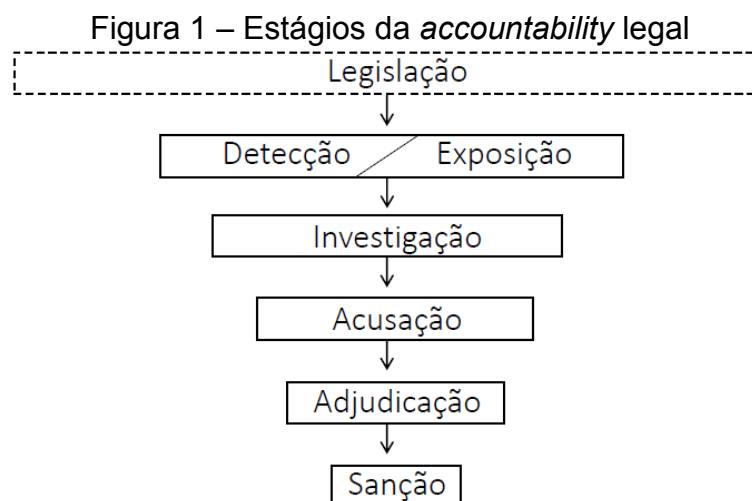
### 2.1 A ATUAÇÃO DO MPF NO SISTEMA DE ACCOUNTABILITY LEGAL

Em termos amplos, *accountability* envolve o processo duplo de prestação de esclarecimentos e de responsabilização de agentes que atuam por delegação de poderes (SCHEDLER, 1999; LINDBERG, 2013). Dada a amplitude do conceito, ela

assume diversas formas e tipos, que dependem tanto dos atores ou instituições que avaliam os esclarecimentos prestados e responsabilizam ou não os agentes, como também dos próprios agentes a serem responsabilizados (BOVENS, 2007). No caso de agentes eleitos em uma democracia, por exemplo, a chamada *accountability* eleitoral cabe aos eleitores, que avaliam os seus representantes por meio de eleições periódicas, recompensando-os com seus votos ou punindo-os com votos em outros candidatos (ASHWORTH, 2012). Além dessa, há uma verdadeira profusão de classificações de tipos diferentes de *accountability* na literatura (BOVENS, 2007; LINDBERG, 2013).

De particular interesse a esta tese, é a chamada *accountability* legal. Ela diz respeito à “aplicação, realizada por agentes estatais investidos em tais poderes, de uma punição prevista em lei a um agente que adotou uma conduta considerada ilegal no exercício de suas funções” (DA ROS, 2019a, p. 1253). Centrada na noção de punição pelo cometimento de ilegalidades, ela é tida como “*the most unambiguous type of accountability, as the legal scrutiny will be based on detailed legal standards, prescribed by civil, penal or administrative statutes, or precedent*” (BOVENS, 2007, p. 456). A *accountability* legal é, assim, a *accountability* que os agentes públicos devem à lei e ao direito, entendidos os dois últimos como uma função do comportamento dos agentes responsáveis pelo seu *enforcement* (DA ROS, 2014).

A *accountability* legal se divide em três tipos: administrativa, civil e penal. Ao passo que a primeira tipicamente ocorre no âmbito de órgãos de controle interno e externo da burocracia; as duas últimas tradicionalmente incluem o Poder Judiciário como última instância sancionadora (DA ROS, 2019a). Com efeito, são apenas essas duas – civil e penal – que interessam a esta tese. Ao mesmo tempo, para que o Judiciário possa punir comportamentos considerados ilegais, uma série de etapas anteriores precisam ser realizadas, incluindo a exposição de atos potencialmente corruptos, a sua investigação e a apresentação de uma acusação formal junto ao Poder Judiciário, entre outras. Disso, infere-se que as variantes civil e penal da *accountability* legal são inerentemente inter-institucionais. Isto é, elas dependem da atuação de outras instituições que não apenas o Poder Judiciário para que as sanções previstas em lei possam ser aplicadas. De modo a compreender esse processo, a Figura 1 detalha seus estágios, que se encontram discutidos a seguir.



Fonte: Adaptado de Da Ros (2019a).

A primeira fase da *accountability* legal diz respeito à existência prévia de leis e regras formais que definam as condutas consideradas ilegais para os agentes públicos. Trata-se de fase prévia à atuação das instituições de *accountability* propriamente dita. Ela delimita os fundamentos legais e, mais precisamente, a previsão legal e a capitulação dos casos de corrupção, analogicamente àquilo que, no direito penal romano, se entende por legalidade estrita, no sentido de que a norma deve ser prévia ao fato que a ela se amolda (PRADO, 2006; MARQUES, 1997). Trata-se, portanto, do substrato legal que justifica as decisões eventualmente tomadas por todas as instituições com atuação nessa área. Sem ele, a repressão penal e civil não seria possível, mais ainda em se tratando de países, como o Brasil, fundamentados no sistema de *civil law*. Como tal, essa etapa é tipicamente executada pelo Poder Legislativo. É ele que tipifica condutas e atribui o caráter de ilegalidade à comportamentos outrora legais. É ele, em outras palavras, que determina o que é o “uso indevido” ou “abuso” da função pública para benefício privado, no caso de atos corruptos.

A segunda fase trata da exposição ou da detecção da corrupção, em que ocorre a publicização dos atos considerados corruptos. A exposição ocorre por meio da divulgação pública dos fatos potencialmente irregulares, tipicamente pela mídia, organizações da sociedade civil, *whistleblowers*, competidores e participantes anteriores das transações corruptas. Na detecção, por sua vez, os atos são identificados por órgãos governamentais de monitoramento ou de controle da administração pública, tais como tribunais de contas, controladorias, unidades de inteligência financeira etc. Tanto a exposição como a detecção apontam somente

indícios de práticas corruptas; e estas podem ou não ser corroboradas por análise pormenorizada realizada posteriormente.

O terceiro estágio, a investigação, ocorre depois que atos supostamente irregulares são expostos ou detectados. Como tal, é o processo por meio do qual indícios são averiguados de modo a verificar se, de qual forma, em qual medida, e por quem atos eventualmente corruptos que possam ser punidos civil ou criminalmente de fato ocorreram. Dito de outra forma, trata-se de uma extensão da etapa anterior com o objetivo de coletar provas específicas para determinar o escopo e a veracidade das alegações inicialmente expostas ou detectadas. A investigação pode ser realizada por várias instituições. No caso de crimes, ela é tradicionalmente executada pela polícia, embora não exclusivamente. Em vários países e no próprio Brasil, ela é realizada, em maior ou menor grau, pelo próprio MP e por instituições que também atuam na fase de detecção (isto é, tribunais de contas, controladorias, unidades de inteligência financeira), além de órgãos como a Receita Federal, quase sempre sob supervisão de autoridades policiais e/ou do órgão de persecução penal. No caso de ilícitos civis, em tese, vale a mesma multiplicidade institucional, mas a polícia não participa dessas investigações tradicionalmente. Ao final da investigação, ao menos no procedimento brasileiro, as alegações inicialmente expostas e detectadas podem ser rejeitadas, seja porque não violam lei existente, seja porque não há provas suficientes que corroborem os fatos alegados, restando inconclusivos os resultados. Ainda, havendo provas suficientes (ou no caso da legislação penal brasileira, indícios de autoria e provas de materialidade) o procedimento apuratório poderá tomar o rumo do Poder Judiciário, pleiteando-se a responsabilização por tais atos.

É ao final da investigação que se inicia a quarta etapa, a acusação. Esta diz respeito especialmente à “decisão de acusar” – *decision to prosecute* (COLE, 1969). Isto é, o processamento judicial de atos irregulares ocorrerá somente no caso de o agente responsável pela persecução civil ou penal entender que a investigação foi capaz de levantar indícios suficientes para o ajuizamento da ação, oportunidade em que se concretizará a judicialização propriamente dita do processo. Via de regra, o ato de dar início à judicialização, ou seja, o impulso inicial do processo, compete ao representante do órgão de persecução, a quem cabe decidir se as provas coletadas na investigação são suficientes para ensejar o oferecimento de demanda judicial. Para tanto, ele tradicionalmente dispõe de livre convencimento sobre a suficiência



ou não das provas autuadas nos procedimentos apuratórios. É em meio a esse processo que se deve compreender a atuação do MPF para fins desta tese, como a instituição do sistema de *accountability* legal brasileiro em nível federal que é a única responsável pela propositura de ações *penais* voltadas a punir atos ilícitos e que é a principal em casos *civis*.<sup>3</sup>

Na quinta etapa, a adjudicação, há a atuação propriamente do Poder Judiciário. Compete ao juiz ou tribunal, a depender, no caso brasileiro, do foro de julgamento a que é submetido o acusado, tomar as decisões durante o processo até o julgamento final do caso. A adjudicação inclui todos os procedimentos preparatórios para a decisão final, de mérito, sobre o caso. Isso abarca tanto a decisão inicial de receber e processar ou não o caso, como todas as decisões intermediárias (interlocutórias) relativas à produção de prova em juízo e à instrução processual dos casos.

Por fim, a decisão final do Poder Judiciário, via de regra, culminará na condenação ou absolvição dos acusados. E, no caso da primeira, ela engloba, ainda, a dosimetria das penas aplicadas. Somente quando encerradas todas essas etapas, com a efetiva execução das decisões judiciais, pode-se afirmar que o processo de *accountability* legal foi concluído<sup>4</sup>. A punição, portanto, é apenas um dos resultados possíveis de todo esse processo, constituindo-se a sua sexta e última etapa. Assim, embora a *accountability* legal idealmente encerre o seu ciclo com a aplicação de uma punição a agentes públicos comprovadamente corruptos por parte do Poder Judiciário, essa etapa é dependente de todas as anteriores. Por isso, Madeira e Geliski (2017, p. 8) reforçam que não se pode pensar no Poder Judiciário como único ator desse processo, mas sim no “seu funcionamento no âmbito das instituições do sistema de justiça brasileiro”, compreendido pelo Poder Judiciário, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas, Polícias e Advocacia Pública, e outros. E

---

<sup>3</sup> Ao contrário das ações penais públicas, o Ministério Público não é detentor exclusivo da capacidade postulatória nas ações civil públicas por ato de improbidade administrativa, que, por determinação legal do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa – Lei n. 8.429 (BRASIL, 1992a), divide com as pessoas jurídicas interessadas, especialmente a Fazenda Pública.

<sup>4</sup> Em adição ao esquema proposto por Da Ros (2014), sugere-se adicionar uma última fase, a encerrar o ciclo de *accountability* legal, e que de fato seria capaz de produzir mecanismos de repressão associados com prevenção, ao passo que desestimularia a prática de novos atos de corrupção, qual seja, além da execução formal das penas, a efetivação das condenações aplicadas na fase de adjudicação. Quanto à efetivação das condenações em casos de corrupção, trata-se de uma fase extremamente relevante, principalmente quando aplicada aos casos das condenações em ações de improbidade administrativa e de ressarcimento ao erário. Mais adiante, analisar-se-á os esforços capitaneados pelo MPF na efetivação dessas condenações.

sublinham que “não é possível pensar a atuação do Judiciário no Brasil sem a atuação do Ministério Público” (MADEIRA; GELISKI, 2017, p. 8).

A Figura 1, como já dito, serve para demonstrar o funcionamento básico do sistema de *accountability* legal e identificar as instituições que atuam em cada uma das etapas. Por exemplo, a legislação compete eminentemente ao Poder Legislativo. Ao mesmo tempo, órgãos de monitoramento e de controle tipicamente executam a detecção da corrupção e recebem manifestações relativas à sua exposição. Particularmente em casos criminais, a polícia exerce papel central na etapa de investigação. A acusação, por sua vez, é exercida precipuamente pelo órgão de persecução penal. E as etapas de adjudicação e sanção são responsabilidade sobretudo do Judiciário.

Ao mesmo tempo, essa figura é uma simplificação da realidade. Por um lado, várias instituições podem atuar em mais de uma etapa. Por exemplo, instituições de monitoramento e de controle, bem como o próprio MP, podem atuar na investigação; e em casos sigilosos, juízes também atuam nessa etapa, autorizando interceptações telefônicas e telemáticas, e quebras de sigilo bancário e fiscal. Por outro lado, a figura apresenta esse processo de forma linear e afunilada. Isso serve para frisar o papel de *gatekeeper* que cada etapa exerce em relação às anteriores e, como resultado disso, o fato de que frequentemente se perdem casos de uma etapa para a seguinte (DA ROS, 2019b). Esse processo, contudo, também pode ocorrer de forma cíclica. Por exemplo, ao longo de uma investigação, pode haver a detecção de indícios de outros atos ilegais. No caso, a detecção decorre da investigação, e não o contrário. Ao mesmo tempo, essa nova detecção possivelmente demandará a sua própria investigação.

Em todo caso, o importante é compreender o papel que o órgão responsável pela acusação em geral, e o MPF em particular, exerce nesse processo. No caso, ao MP, o sistema penal brasileiro atribuiu a função precípua da persecução criminal. Conforme consta no art. 129, I, da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988, s./p.), “São funções institucionais do Ministério Público [...] promover, privativamente, a ação penal pública”. Na esfera criminal, essa é, por assim dizer, a própria razão de ser do órgão. Para esta tese, portanto, a “atuação” do MPF na área penal pode ser apreendida a partir da propositura de ações penais em casos envolvendo corrupção.

Ao mesmo tempo, a *persecutio criminis* abrange duas fases distintas, uma pré-processual (investigatória) e outra processual (ação penal pública). No caso

brasileiro, a fase investigatória é exercida pela polícia judiciária (Polícia Federal e/ou Polícia Civil), a quem compete a condução do inquérito policial, que tem por objetivo coletar elementos que apontem indícios de materialidade e autoria dos fatos criminosos. Com a conclusão do inquérito policial, a autoridade promove o indiciamento, ou não, dos autores do fato, remetendo ao MP (LIMA, 2017).

O MP, por sua vez, detém a prerrogativa exclusiva da livre formação da *opinio delicti*. Significa dizer que, remetidos os autos do inquérito policial ao MP, este pode: (i) anuir ao indiciamento, apresentando denúncia ao Poder Judiciário; (ii) requerer o arquivamento do inquérito, por entender que não restou devidamente comprovada a autoria ou a materialidade do fato delituoso; ou (iii) devolver à autoridade policial para que sejam complementadas as investigações através de diligência (LIMA, 2017).

Uma vez apresentada a denúncia ou arquivado o inquérito policial, formalmente encerra-se a atuação da polícia judiciária. Com a denúncia, passa-se, então, à fase processual, que ocorre no âmbito judiciário. Entretanto, há que se reforçar que o MP, por vezes, realiza a investigação ao lado da polícia judiciária. Significa que o inquérito policial, por vezes, é dispensado para a promoção da denúncia. Nesses casos, uma vez que o MP tenha elementos para a formação de sua convicção quanto à existência do crime e da autoria, ou entenda que tais elementos possam ser levantados pelo próprio MP, o inquérito (e, conseqüentemente, a participação da polícia judiciária na investigação) não ocorre necessariamente.

O poder investigatório do MP, contudo, foi amplamente discutido e questionado desde a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). A celeuma origina-se do texto constitucional, que não inclui entre as atribuições do *parquet* a investigação, ao passo que a atribuição investigatória é expressamente prevista para a polícia judiciária no artigo 144.

Essa questão foi alvo de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em maio de 2015, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 593.727 (STF, 2015). Nele, o tribunal estabeleceu o poder de investigação do Ministério Público, sob o argumento de “quem pode o mais, pode o menos”, ou seja, se o Ministério Público é o único titular da ação penal pública, e a formação da livre convicção sobre os elementos

necessários para a denúncia são exclusivos dos seus membros, a estes compete decidir se o inquérito policial é dispensável ou se outro meio apuratório é suficiente<sup>5</sup>.

No curso do processamento do referido Recurso Extraordinário, veio à tona a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 37 (FONTANA, 2019), com intuito de restringir os poderes investigatórios do MP. A referida PEC, intitulada “PEC da impunidade”, foi apreciada pelo Congresso Nacional em meio às manifestações de 2013, e o ataque à PEC passou a ser uma das bandeiras levantadas por manifestantes. Isso induziu ao seu arquivamento, sendo rejeitada por 430 votos contra e 9 favoráveis.

Fixada a atribuição investigatória ao Ministério Público, este se utiliza do Procedimento de Investigação Criminal (PIC)<sup>6</sup>. Trata-se de processo administrativo realizado dentro do MP no mesmo formato do inquérito policial, ou seja, tem como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de natureza pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal.

Paralelamente ao rito da *persecutio criminis*, que leva à propositura da ação penal, há a possibilidade de investigação e ajuizamento de ação civil pelos mesmos fatos, ou diversos, envolvendo atos de corrupção. A investigação no âmbito cível se dá, dentro do MP, por meio do Inquérito Civil Público (ICP). Trata-se de um expediente de trâmite interno, iniciado por portaria, conduzido pelo membro do Ministério Público, e que busca compilar provas suficientes para a eventual propositura de Ação Civil Pública (ACP) ou ação de outra natureza cível que venha a surgir das provas coletadas ao longo do processo.

O ICP está previsto na Lei n. 7.347/85 (BRASIL, 1985), que trata das Ações Cíveis Públicas (ACP). A referida lei prevê, no artigo 8º, que o MP poderá instaurar o inquérito civil e, ainda, requisitar documentos, exames e perícias no prazo que assinalar, desde que não seja inferior a dez dias úteis. A partir das informações

---

<sup>5</sup> Cabe destacar que a decisão não foi unânime. O Ministro Marco Aurélio manifestou-se contrário ao poder de investigação ser atribuído ao Ministério Público nos seguintes termos: “O Ministério Público, como destinatário das investigações, deve acompanhar o desenrolar dos inquéritos policiais, requisitando diligências, acessando os boletins de ocorrências e exercendo o controle externo. O que se mostra inconcebível é um membro do Ministério Público colocar uma estrela no peito, armar-se e investigar. Sendo o titular da ação penal, terá a tendência de utilizar apenas as provas que lhe servem, desprezando as demais e, por óbvio, prejudicando o contraditório e inobservando o princípio da paridade de armas” (STF, 2015, s/p.).

<sup>6</sup> Segundo os dados primários extraídos dos sistemas internos do MPF, a proporção de PICs em relação aos inquéritos policiais autuados na Polícia Federal é de 3,54%.

coletadas dentro do ICP, o MP poderá ajuizar ACP requerendo a condenação dos réus pelos fatos praticados, bem como a suspensão de atos administrativos ilícitos. Inversamente, se convencido da inexistência de fundamentos aptos à propositura da ação, promoverá o seu arquivamento junto ao Conselho Superior do Ministério Público. No caso de ICP, em nenhum momento da averiguação é necessária a participação da polícia judiciária, competindo ao Ministério Público os poderes para juntar as provas que entenda suficientes para o ajuizamento da ação civil pública.

Uma vez que o ICP contenha elementos suficientes para a propositura de ação, é ajuizada a ACP correspondente. No caso de atos de corrupção, pode ser proposta a ACP “por atos de improbidade administrativa”. Esta diz respeito a casos de enriquecimento ilícito, danos ao erário ou ofensa aos princípios da Administração Pública, que envolvem uma ampla gama de possíveis atos ímprobos, como recebimento ou oferecimento de suborno, exigência de valores para prática de ato administrativo, fraude ou direcionamento em licitação etc. Alternativamente, o ICP pode resultar em acordos que permitam que seja evitado o trâmite judicial, como é o caso de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e, mais recentemente, de acordos de leniência e acordos de não persecução, como se verá adiante. Contudo, caso a ACP seja proposta e julgada procedente, pode ensejar penas como ressarcimento integral do dano ao erário, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ou ainda que por intermédio de pessoa jurídica de que seja sócio majoritário.

O ICP, assim como o inquérito policial, é dispensável. Uma vez que um integrante do MP entenda que não há necessidade de coletar informações complementares para o ajuizamento da ACP, a instauração do inquérito civil não é obrigatória. Mas, caso seja necessária à coleta de provas, a investigação deve ocorrer dentro de um inquérito civil. Na esfera civil, portanto, para fins desta tese, a “atuação” do MPF pode ser apreendida a partir da propositura de ACPs em casos de improbidade administrativa. Esta foi, de fato, uma das faces mais visíveis da propositura de ações pelo MP no Brasil em caso envolvendo corrupção. Isso ocorreu, inclusive, no caso de autoridades que tipicamente possuem foro especial por prerrogativa de função em processos criminais e que não possuem essa mesma proteção em casos civis. Vale frisar que o MPF não possui o monopólio da

propositura de ACPs em casos de improbidade administrativa, tendo essa prerrogativa passado a ser compartilhada especialmente com a Advocacia-Geral da União (AGU), o que vem ensejando, inclusive, conflitos de atribuições entre os dois órgãos, como se discutirá oportunamente.

Ao mesmo tempo, é importante ter claro que a atuação do MPF nas áreas civil e penal são relativamente independentes uma da outra. Quer dizer, o ajuizamento de uma ACP por improbidade administrativa independe de propositura de uma ação penal sobre o mesmo fato, e vice-versa. Assim, sobre um mesmo fato alegadamente corrupto podem ser propostas as duas ações (uma penal e uma civil)<sup>7</sup>, apenas uma (uma penal *ou* uma civil), ou nenhuma, em face do princípio da independência de esferas de processamento e julgamento.

Ainda, é importante definir o que se entende por “combate à corrupção” no âmbito da atuação do MPF, seja na esfera civil ou na penal, ou em ambas, para fins desta tese. No caso, esta não se limita aos tipos penais de “corrupção” (passiva e ativa) que constam nos artigos 317 e 333 do Código Penal brasileiro (BRASIL, 1940) que, grosso modo, abrangem as práticas de receber e oferecer suborno a agentes e funcionários públicos. Ao invés disso, a repressão à corrupção abarca todos os atos ilegais que possam ser enquadrados na definição acadêmica típica de corrupção, qual seja, o uso indevido (ou abuso) da função pública para benefício privado (PHILIP, 1997; WARREN, 2004). Isso significa que não apenas os dois tipos penais acima se enquadram nessa definição, mas também grande parte dos crimes contra a administração pública assim definidos no Código Penal (BRASIL, 1940), além dos praticados por particulares contra a administração pública, dizem respeito à atuação

---

<sup>7</sup> O ajuizamento de duas ações em esferas diferentes (cível e criminal) sobre o mesmo fato praticado pelo réu poderia sugerir afronta à garantia do *non bis in idem*, previsto no Pacto de São José da Costa Rica (ninguém poder ser julgado pelo mesmo fato mais de uma vez). Entretanto, é pacífico o entendimento dos Tribunais que, em se tratando de esferas distintas, os bens jurídicos protegidos são diferentes, de tal forma que é possível o processamento judicial e extrajudicial (na esfera administrativa também) pelos mesmos fatos praticados: “A jurisprudência desta Corte orienta-se no sentido de que as sanções disciplinares previstas nas diversas leis reguladoras da atividade administrativa são independentes em relação às penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Assim, as penalidades aplicadas em sede de processo administrativo disciplinar, de ação penal e no âmbito da improbidade administrativa, embora possam incidir na restrição de um mesmo direito, são distintas entre si, tendo em vista que se assentam em distintos planos. Não há óbice a que, embora a parte tenha sido igualmente condenada à perda da função pública na seara penal, a mesma penalidade conste do decreto condenatório proferido em sede de ação de improbidade administrativa. Isso porque eventual ineficácia prática da condenação não impede que o dispositivo que prescreve a perda do cargo público esteja também consignado nos autos do acórdão que decidiu a questão perante a instância civil (STJ, AgInt no REsp n. 1.438.061/DF, Relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 02/08/2018 – STJ, 2018).

do MPF examinada nesta tese. De igual forma, isso inclui crimes definidos em outras leis – por exemplo, o Decreto-Lei n. 201 (BRASIL, 1967), que define crimes de prefeitos, e a Lei de Licitações (BRASIL, 1993b), que define crimes no âmbito de contratos administrativos – que abrangem atos corruptos, bem como os seus fenômenos correlatos, como a lavagem de dinheiro – por exemplo, Lei de Lavagem de Ativos (BRASIL, 1998). Finalmente, para além dos crimes, isso abarca, também, os ilícitos civis que constam na Lei de Improbidade Administrativa, especialmente nos artigos 9º, 10 e 11 (BRASIL, 1992).

De igual forma, esta tese trata de forma relativamente indistinta os fenômenos da corrupção *petty* e *grand*. A primeira, tradicionalmente, abarca atos corruptos de baixa sofisticação e envolvendo pequenos valores cometidos por funcionários públicos de baixo escalão, no mais das vezes, em sua interação com o público (por exemplo, policiais, servidores na área de seguridade social). A última, tradicionalmente, envolve elites políticas e empresariais em transações sofisticadas e envolvendo elevados valores financeiros (KARKLINS, 2005; ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016). Isso significa que, nesta oportunidade, se busca compreender a atuação do MPF em seu enfrentamento a ambos os tipos de corrupção. Essa escolha decorre, primeiramente, do reconhecimento de que ambas as formas de corrupção são danosas, ainda que em níveis distintos. Em segundo lugar, isso deriva do fato de que, frequentemente, é difícil discernir claramente entre elas. Por um lado, atos corruptos podem ser realizados conjuntamente por funcionários de altos e baixos estratos da hierarquia do setor público, como em casos de corrupção em licenciamentos de obras em prefeituras, que podem envolver tanto os funcionários do setor específico como empresários e políticos. Por outro, casos tradicionalmente classificados como *petty corruption*, como os relativos a fraudes em aposentadorias, podem envolver recursos vultosos – o caso de Jorgina de Freitas, que desviou cerca de US\$ 310 milhões do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) entre fins da década de 1980 e início da década de 1990 ilustra o ponto.

Isto posto, embora a atuação primordial do MPF no sistema de *accountability* legal, civil e criminal ocorra na etapa de acusação, ele também executa outras etapas, acessórias a essa. Isso inclui, como já mencionado, a própria investigação, e também a etapa da detecção e/ou exposição. Nesses casos, o órgão pode receber a comunicação de ilícitos por diferentes informantes, bem como pode incentivar a identificação de fatos ilegais por meio de acordos de colaboração premiada, por

exemplo. Com tudo isso, o MPF pode participar, dentro do curso da *legal accountability*, de praticamente todas as fases, uma vez que ele também atua nas fases de adjudicação, acompanhando a instrução processual realizada em juízo.

Outrossim, em que pese a habilitação do Ministério Público para atuar em grande parte da cadeia de *accountability* legal, é sabido que a sua atuação ocorre de modo mais efetivo quando está aliada a outras instituições de *accountability*. Conforme enfatizam diversos autores (TAYLOR; BURANELLI, 2007; POWER; TAYLOR, 2011; DA ROS, 2014; ARANHA, 2017; MADEIRA; GELISKI, 2017), o complexo de atores institucionais forma uma rede de instituições de *accountability* (*web of accountability institutions*), que têm papel fundamental para o êxito dos processos de *accountability* em sentido amplo e do fluxo da *accountability* legal em particular.

Especificamente no âmbito do MPF, cabe referir a pesquisa desenvolvida por Arantes (2011a), por exemplo. Ela demonstra que, nos últimos anos, o Brasil tem avançado em diferentes frentes no campo de *accountability* e combate à corrupção, das quais se destaca o movimento de fortalecimento das instituições da *web accountability*, marcado por processos de ganho de autonomia e de independência, especialmente do Ministério Público e Polícia Federal. Isso, por sua vez, teria permitido uma atuação menos atomizada e focada em casos civis de âmbito estadual como outrora, e mais coordenada a partir de casos criminais propostos em âmbito federal. Com efeito, Arantes *et al.* (2010, p. 145) aduzem que o crescimento na articulação entre Poder Judiciário federal, MPF e Polícia Federal é possivelmente “a principal novidade no âmbito do sistema judicial de *accountability* no Brasil recente”. De modo a participar nesse triângulo, o MPF passou por transformações significativas ao longo da sua história recente. Diversas reformas, exógenas e endógenas, incrementaram a atuação do órgão, alargando as suas atribuições e ampliando seu escopo de atuação. Revisá-las é o objetivo desta tese. Para tanto, a próxima seção define as capacidades institucionais que passarão pela revisão.

## 2.2 CAPACIDADES INSTITUCIONAIS

Ingram (2015) e coautores (DA ROS; INGRAM, 2018; HILBINK; INGRAM, 2019), e outros estudos (DA ROS; TAYLOR, 2019; VOLCANSEK, 2019), apontam que estudos comparados sobre o Poder Judiciário são geralmente conduzidos em



quatro direções teóricas: empoderamento, acesso, comportamento e impacto. A primeira refere-se à definição do desenho institucional, das regras de operação e dos instrumentos disponibilizados às várias instituições que compõem o sistema de justiça. A segunda diz respeito ao acionamento do órgão predominantemente passivo que é o Poder Judiciário. A terceira aborda tanto como os magistrados decidem os casos que chegam a eles, como a sua atuação “pública”, na imprensa, academia e em associações de classe, entre outros. Por fim, impacto é o resultado de todas as categorias anteriores, abrangendo tanto os efeitos de decisões judiciais específicas como as consequências mais amplas – políticas, econômicas, sociais, culturais etc. – dos processos interdependentes de empoderamento, acesso e comportamento.

Como instituição responsável por apresentar ações civis e penais em casos de corrupção, a atuação do MPF diz respeito especialmente à segunda dimensão definida acima: acesso. Mesmo em relação ao acesso, contudo, a atuação do órgão não se limita a isso, abrangendo também pedidos de homologação de acordos de colaboração premiada, de prisão preventiva e de bloqueio de bens, entre outros. E, novamente, o MPF pode realizar funções que não digam respeito apenas ao acesso, como a investigação ou a exposição/detecção da corrupção, como discutido antes.

Em todo caso, é importante ter em mente que a variação no acesso depende dos níveis de empoderamento não apenas do próprio Poder Judiciário, mas também das instituições que o acionam, como é o caso do MPF nessa tese. Vista sob esse prisma, a discussão sobre capacidades institucionais do MPF pode ser entendida especialmente como uma parte do debate sobre o empoderamento das instituições judiciais e *quasi*-judiciais. Como tal, ela diz respeito às regras de funcionamento do MPF e às suas formas de organização, incluindo o ingresso na carreira e a qualificação dos membros, a definição constitucional e legislativa dos poderes da instituição, a definição de seus procedimentos internos e os seus recursos materiais, entre outros. Quer dizer, de modo a entender como a variação temporal na atuação do MPF em relação à corrupção ocorreu, deve-se olhar para o próprio processo de construção institucional do órgão, incluindo os diversos recursos e instrumentos que foram disponibilizados ao órgão ao longo das últimas décadas. O processo de construção institucional do MPF, em outras palavras, explica ao menos uma parte importante da variação em seus padrões de acionamento ao Judiciário ao longo dos últimos trinta anos no Brasil.

Ao menos em parte, o argumento aqui é análogo ao papel atribuído por Epp (1998, p. 18) à “*support structures for legal mobilization*” em seu estudo comparado sobre as revoluções de direitos. Como lembra o autor no âmbito de sua pesquisa, “*cases do not arrive in [...] courts as if by magic*”. De fato,

*the process of legal mobilization [...] is not in any simple way a direct response to opportunities provided by constitutional promises or judicial decisions, or to expectations arising from popular culture. Legal mobilization also depends on resources.* (EPP, 1998, p. 18)

De acordo com o Epp (1998, p. 18), isso ocorre porque “*widespread and sustained litigation*” é o produto de “*repeat players*”, isto é, “*seasoned, well-resourced organizational litigants*”, que diferem de atores que apenas ocasionalmente se valem do Judiciário para buscar suas demandas<sup>8</sup>. O foco, em outras palavras, é no próprio “*material support*” à litigância (EPP, 1998, p. 23).

Com efeito, para que se compreenda o crescimento da atuação do MPF no combate à corrupção ao longo dos últimos trinta anos, é preciso olhar para os vários recursos e instrumentos que foram disponibilizados ao MPF para esse fim. Não há como se compreender a verdadeira transformação intergeracional pela qual passou o órgão ausentes essas considerações. Dito de outra forma: uma vez que o acesso também depende das capacidades institucionais do órgão que o realiza, é preciso compreender exatamente quais são essas mesmas capacidades para explicar as variações no acesso promovidas pelo MPF. Assim, o crescimento das capacidades institucionais do MPF no combate à corrupção é um fator central para explicar o incremento da atuação do órgão nessa mesma área.

Embora o argumento seja em grande medida intuitivo, ele foi pouco explorado na literatura específica sobre órgãos de persecução penal em casos de corrupção. Dentre os poucos que o analisaram, destaca-se o estudo subnacional comparado nos Estados Unidos de Alt e Lassen (2012). Ao examinar o efeito do número de promotores federais presentes em cada um dos *U.S. Attorney's Offices* sobre o número de denúncias e condenações em casos de corrupção, eles concluíram que “*increasing prosecutorial capacity and resources can increase the number of prosecutions and convictions*” (ALT; LASSEN, 2012, p. 307). Apesar de o argumento dos autores ir ao encontro do sugerido nessa tese, a sua definição de capacidade

---

<sup>8</sup> A referência original a “*repeat players*” é de Galanter (1974).

adotada é limitada, sendo mais voltada à operacionalização de uma variável para fins de modelagem estatística do que à sua identificação de suas várias expressões empíricas.

Isto posto, para fins dessa tese, define-se capacidades institucionais como o conjunto de instrumentos e recursos – legais, humanos, orçamentários, relacionais, técnicos etc. – disponibilizados e produzidos pelos diferentes órgãos da burocracia estatal para a execução de suas tarefas. Isso engloba a “profissionalização” do corpo de funcionários, os seus recursos materiais e instrumentos de trabalho, e a sua complexificação organizacional. Essa definição é uma adaptação ao objeto de estudo formulada com base no trabalho de diversos autores sobre o tema e sobre conceitos semelhantes, como o de capacidade estatal (SKOCPOL, 1985; GEDDES, 1994; CINGOLANI, 2013; FUKUYAMA, 2013; MARENCO, 2017; AGUIAR; LIMA 2019).

Tal conceituação parte de diferentes considerações da literatura existente. Whitehead e Sola (2006), por exemplo, analisando o caso de agências brasileiras, constatou que certos órgãos federais são conhecidos por serem instrumentos praticamente irrestritos de patronagem, ao passo que outros são conhecidos por sua competência técnica e profissionalismo, redundando em “bolsas de burocracia” ou “ilhas de excelência” (EVANS, 1995). Ou seja, apesar da capacidade burocrática apagada em alguns órgãos brasileiros, outros apresentam alta performance, caracterizados por imunidade a pressões externas e apoio orçamentário substancial, permitindo que conduzam políticas públicas de forma eficaz (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017).

A noção de capacidade estatal existente na literatura foi em grande parte desenvolvida para explicar por que alguns estados possuem maior eficácia em prover bens públicos, no sentido de estabelecer objetivos e cumpri-los, culminando em desenvolvimento ou em objetivos alcançados em relação a determinadas políticas específicas (GAITÁN; BOCHI, 2012; GOMIDE; PIRES, 2014; KURTZ, 2013; STEIN, 2015; GOMES, 2016). Para Cingolani (2013), entretanto, essa é uma noção inacabada, um conceito em contrução e um campo a ser definido. Portanto, por ser um conceito flexível, permite explorar diferentes aspectos de ação e relação entre as estruturas e a sociedade, incorporando variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas (SOUZA, 2015). Outra abordagem complementar é que a define a capacidade como uma medida do “espírito de corpo”, derivada da

proporção de funcionários públicos em carreiras especializadas, longevidade de carreira, pessoal requisitado de outras agências e salários médios (BERSCH, PRAÇA; TAYLOR, 2017). Os autores seguem a lógica de Evans e Rauch (1999), cujo trabalho sugere uma série de caminhos causais pelos quais o recrutamento meritocrático e uma carreira burocrática previsível podem contribuir para burocracias mais efetivas, visto que normas compartilhadas podem construir resistência à subversão de regras internas, longas carreiras profissionais podem aumentar a competência e a coerência corporativa, e a meritocracia e um plano de carreira claro podem aumentar a capacidade das organizações de perseguir objetivos de longo prazo.

A medida da capacidade institucional segue essa lógica na expectativa de que a especialização de carreira, a longevidade e os salários possam melhorar o cálculo do risco relativo na atuação dentro da carreira. Essa suposição é sustentada por regras rígidas relativas aos cargos públicos no Brasil, por exemplo. De acordo com a Constituição (BRASIL, 1988), os cargos públicos são obtidos mediante aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos<sup>9</sup>.

Isto posto, diferentemente da atuação do MPF na repressão à corrupção, nem todas as capacidades institucionais levantadas nessa tese são específicas desse fim. Isso ocorre porque o MPF atua em várias áreas, e não apenas no combate à corrupção. Além dessa, isso inclui casos ambientais, econômicos e mesmo criminais em áreas que não dizem respeito à corrupção propriamente dita, como o tráfico internacional de drogas, por exemplo. Assim, há capacidades institucionais que são compartilhadas entre as diferentes áreas de atuação do MPF, incluindo o combate à corrupção. São exemplos disso o orçamento do órgão, o pessoal e seus salários, entre outros. Embora essas sejam capacidades institucionais compartilhadas entre as várias áreas de atuação do MPF, elas foram incluídas nessa tese porque elas viabilizam a construção de capacidades específicas no combate à corrupção. A especialização de procuradores e servidores em casos de corrupção, por exemplo, é largamente viabilizada pela existência de uma quantidade razoável de procuradores

---

<sup>9</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]. II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.” (BRASIL, 1988, s./p.).

e servidores na instituição como um todo. É ela que permite haver pessoal suficiente tanto para atuar em outras áreas especializadas como para atuar em outras áreas e mesmo na qualidade de generalistas em cidades de menor porte país afora, por exemplo.

Isto posto, compreender quais são as capacidades institucionais do MPF que o permitiram aumentar sua atuação na área de combate à corrupção significa revisar tanto as capacidades específicas da área (especialização, participação em redes de compartilhamento de informações, existência de ilícitos específicos definidos em lei que permitam a propositura de ações etc.) quanto as capacidades “gerais” do órgão como um todo (orçamento, pessoal etc.). A fim de analisar essas capacidades, optou-se por dividi-la em dois tipos: capacidade institucionais endógenas e capacidades institucionais exógenas.

As capacidades institucionais *exógenas* são aquelas que dependem sobretudo de decisões externas ao MPF para serem providas. Este é o caso de praticamente todas as capacidades cuja provisão dependa de aprovações legislativas. Entre outras, aqui se inclui a capacidade acusatória formal derivada da previsão legal de atos corruptos ilícitos e a alocação de recursos orçamentários e de pessoal ao órgão. Para fins dessa tese, as capacidades institucionais exógenas compreendem, portanto, basicamente três grupos de fatores: reformas legais anticorrupção (i.e., a definição de novos tipos de ilícitos na legislação, e de novas formas de acusação e de processamento dos casos e de obtenção de evidências); recursos de pessoal (i.e., aspectos relativos à composição quantitativa da instituição, bem como à carreira e à remuneração de procuradores e servidores); e recursos orçamentários (i.e., a dotação orçamentária global do órgão, bem como sua capacidade logística, que diz respeito a investimentos físicos, como sedes e veículos próprios, entre outros). Embora o MPF possa, a exemplo de outros órgãos governamentais, realizar *lobby* em busca dessas capacidades, a sua obtenção depende, em última análise, daquilo que Moore (1995, p. 71) chamou de “*political authorizing environment*”. Quer dizer, ao fim, essas são decisões legislativas que escapam ao próprio MPF tomar e que dizem respeito sobretudo às potencialidades formais e materiais da instituição.

As capacidades institucionais endógenas são aquelas que dependem sobretudo de decisões internas ao MPF para serem providas, geralmente sendo fruto de iniciativa ou impulso próprios do órgão. Esse é o caso de reorganizações da

estrutura administrativa, de especialização interna, de busca por relação com a imprensa e com a sociedade, de fortalecimento de relações com outros órgãos da rede de *accountability*, de direcionamento de capacitações aos seus integrantes, e de incentivo à atuação em casos específicos, especialmente por meio de forçatarefas. A dimensão endógena das capacidades institucionais engloba tanto as rotinas administrativas do órgão como aquilo que tradicionalmente sobrevive ao processo de “teste-e-erro” típico do aprendizado institucional, sendo por vezes frutos de experimentação e disseminação interna ao próprio órgão (GAILMARD; PATTY, 2012). Como tal, elas tipicamente são consequência de processos incrementais de mudança institucional endógena, daí derivando seu nome (MAHONEY; THELEN, 2009). Assim, embora a construção dessas capacidades em alguma medida possa depender de capacidades exógenas, elas resultam também da definição de prioridades internas ao órgão. Como tal, elas são consequência do espaço de autonomia que praticamente todos órgãos da burocracia, em maior ou menor grau, dispõem e que estes utilizam ou não para expandir os seus respectivos mandatos (CARPENTER, 2001; FUKUYAMA, 2013; LOTTA; SANTIAGO, 2017).

O último ponto requer maior detalhamento, dado que ele demanda diferenciar o conceito de capacidade do conceito próximo, ou fronteiro, de autonomia. Este é geralmente entendido como sinônimo da independência de um órgão em relação a outros. Em particular, a autonomia se refere à *“notion that bureaucrats themselves can shape goals and define tasks independently of the wishes of the principal”* (FUKUYAMA, 2013, p. 6). Isto é, a autonomia denota a possibilidade de uma instituição tomar decisões relativas ao seu modo de funcionamento e à definição de suas prioridades relativamente livre da influência de outros órgãos, incluindo os seus *principals* (HUNTINGTON, 1968; BERSCH, PRAÇA; TAYLOR, 2017).

Vista sob essa ótica, a relação entre capacidades institucionais e autonomia fica mais clara. Por um lado, é largamente por meio da última que se constroem as capacidades institucionais endógenas. Isto é, a autonomia permite que a própria instituição aloque internamente recursos e instrumentos a ela disponibilizados de forma a priorizar este ou aquele tema, área ou problema a ser resolvido. Isso depende, no caso específico da tese, de decisões internas do MPF. Estas, por sua vez, podem ser frutos de empreendedores e lideranças institucionais e/ou da mobilização de seus membros. Por outro lado, toda autonomia tem limites, e estes são largamente dados pelas capacidades institucionais exógenas. Estas expressam,

afinal, os mandatos da instituição e os recursos dotados a ela pelas instituições políticas para exercê-los. Como tal, é importante notar que as capacidades exógenas ao mesmo tempo potencializam e limitam o órgão e, com efeito, podem ser empregadas pelas instituições políticas para expandir ou conter a sua atuação. Definidos os termos do debate, a próxima seção discute a metodologia da tese.

### 2.3 ABORDAGEM E MÉTODOS

De modo a responder às questões propostas e examinar as respostas sugeridas, realizou-se um estudo de caso longitudinal do MPF entre 1988 e 2018, que se vale tanto de dados qualitativos como quantitativos. O foco recaiu sobre o processo de construção institucional do órgão desde a promulgação da Constituição, com especial atenção à sua atuação em casos de corrupção e ao desenvolvimento de suas capacidades institucionais exógenas e endógenas descritas anteriormente. O ano de 2018 foi escolhido como marco temporal final de coleta de material para a tese porque ele encerra um período de trinta anos da história da instituição, sendo um intervalo suficientemente longo para o exame pretendido. Esse período é, assim, relativamente arbitrário, mas foi selecionado também de forma a estabelecer um marco temporal fixo que permitisse a coleta e a análise dos dados sem que esses demandassem constante atualização.

Cumprir referir que a autora desta tese é servidora dos quadros do Ministério Público Federal, de forma que a pesquisa se realiza no âmbito do local de trabalho da autora. Em que pesem as dificuldades existentes em relação ao distanciamento epistemológico, buscou-se contornar tais dificuldades com a utilização de dados objetivos e descritivos, bem como com a triangulação de fontes. Por outro lado, a experiência institucional da autora foi relevante em termos de conhecimento prévio dos meandros e rotinas da instituição, agregando conhecimento e *expertise* na coleta e acesso aos dados primários, bem como nas informações institucionais estruturais e no acesso aos integrantes da instituição.

A tese valeu-se de quatro tipos de fontes de informações. Primeiramente, foram utilizadas fontes documentais, como portarias, orientações e resoluções internas, organogramas, relatórios institucionais e bancos de dados informatizados de sistemas internos do próprio MPF (Sistema Único, Sistema Aptus e arquivos de *Business Intelligence*). Esses dados primários digitais, produzidos pela própria

instituição examinada, foram utilizados junto ao MPF por meio de autorização obtida explicitamente para esse fim (ANEXO 1). Em segundo lugar, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com sete integrantes do MPF de atuação estratégica, longeva e notoriamente destacada no combate à corrupção. As entrevistas ocorreram em 2019 e foram empreendidas no horário e local considerados mais convenientes pelos entrevistados. O roteiro de entrevistas encontra-se no Anexo 2, e a lista de entrevistados, no Anexo 3 da tese. Os entrevistados incluem dois procuradores da república (com atuação junto à primeira instância do Poder Judiciário Federal), dois procuradores regionais da república (com atuação junto a Tribunais Regionais Federais – TRFs –, a segunda instância do Poder Judiciário Federal) e três subprocuradores gerais da república (com atuação junto aos tribunais superiores, em Brasília). Por não ser um número muito elevado de entrevistados, a tese os cita apenas com base em suas siglas: MPF1, MPF2, MPF3, MPF4, MPF5, MPF6 e MPF7, de acordo com a ordem de realização das respectivas entrevistas. Em terceiro lugar, a pesquisa valeu-se também de consulta a arquivos de vídeo de história oral da instituição, em especial o “Projeto História Oral: Memória do MPF”, organizados por Chaves e Nunes (2005), em que vários integrantes e ex-integrantes da instituição foram entrevistados. Embora essas entrevistas não fossem direcionadas apenas ao tema da corrupção, algumas delas o abordaram e, por isso, foram utilizadas nesta tese. No caso em pauta, 15 entrevistas do “Projeto História Oral: Memória do MPF” foram usadas como fontes no presente trabalho. Em complemento ainda, foram consultadas e citadas entrevistas efetuadas em outras pesquisas acadêmicas sobre o tema, com base no que foi considerado relevante para fins desta reflexão. Por fim, a tese revisou diplomas legislativos (leis ordinárias, leis complementares, Constituição etc.) significativos sobre a atuação e sobre as capacidades institucionais do MPF.

Do ponto de vista da análise desse material, os bancos de dados internos do MPF foram empregados para a produção de dados quantitativos de caráter descritivo sobre a instituição. Entre outros, eles abrangem séries temporais sobre o número de ações civis e penais propostas pelo órgão e sobre o índice de integrantes da instituição, além de sua dotação orçamentária. No que se refere aos demais dados (fontes documentais, entrevistas, arquivos de história oral, diplomas legislativos), eles são predominantemente qualitativos, e sua análise adequou-se ao tipo de fonte examinada. Entrevistas foram transcritas, lidas e trianguladas tanto



entre si como entre outras fontes, de modo a corroborar suas conclusões. Processo semelhante foi seguido no caso da consulta aos arquivos de história oral da instituição. Finalmente, as fontes documentais e legais foram lidas e incorporadas à tese uma vez que se mostraram pertinentes ao objeto de estudo.

A integração entre as fontes utilizou-se de mapeamento de processos (*process tracing*). Segundo Collier, Brady e Seawright (2004) e Mahoney (2000), é a principal ferramenta metodológica qualitativa, pois analisa processos de mudanças e desvenda mecanismos e sequências causais contextualmente, valendo-se de observações particulares dos casos. A técnica tem por finalidade traçar vínculos entre causas possíveis e resultados observados por meio do exame histórico a partir de diferentes fontes, incluindo documentos e arquivos, transcrição de entrevistas, publicações, entre outras fontes, visando observar se os processos causais de uma teoria são evidentes nas variáveis intervenientes do caso.

De acordo com Bennett e Elman (2006), *process tracing* é uma técnica que rastreia a trajetória de determinado caso para compreender interferências causais entre variáveis contextualizadas historicamente. O processo é apropriado para pesquisas cujos objetos de estudo envolvam padrões complexos de interação entre variáveis múltiplas e interferentes e para fenômenos que incluam *path dependence* ou que atendam ao princípio sistêmico da equifinalidade (BERTALANFFY, 2009; GEORGE; BENNET, 2005). Alinhando-se ao que aduz Bennet (2015), a tese usou o mapeamento de processos a fim da identificação de processos causais intervenientes entre a variável dependente e a variável independente.

Uma vez que, no *process tracing*, o pesquisador olha atentamente para o processo no qual várias condições iniciais são traduzidas em resultados, a técnica é especialmente relevante com o objetivo de se encontrar variáveis causais plausíveis a partir de uma boa generalização descritiva capaz de ocasionar inferências causais.

Assim, o que se propõe a concretizar no decurso do trabalho vai além da apresentação dos dados, que se baseiam na comparação de informações. Usufruindo-se do *process-tracing*, busca-se uma inferência causal que se fundamenta na análise de observações “por dentro” das mudanças institucionais. A tese esforça-se sempre por misturar estas duas lógicas, desenhando um mapa quantitativo e qualitativo do enfrentamento da corrupção pela instituição, da forma mais completa possível.

Enfim, conforme expressa Ingram (2009), é importante observar que o desenvolvimento institucional pode ser desigual ao longo do tempo, isto é, as mudanças institucionais podem ser progressivas ou regressivas, de tal forma que os resultados esperados não serão necessariamente automáticos ou excessivamente otimistas, havendo que se reconhecer a complexidade das relações causais. É nesse sentido, adotando-se a estratégia metodológica supracitada, que se verificaram as mudanças institucionais ocorridas no MPF brasileiro, analisando-se as grandes *punctuations* e as mudanças endógenas graduais, que culminaram no formato e na proporção que atingiu a instituição no combate à corrupção no Brasil ao longo dos últimos anos.

### **3 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

A pergunta que se busca responder nesta tese é por que houve crescimento na atuação do MPF no combate à corrupção entre 1988 e 2018. Antes de buscar explicar todas as causas desse aumento, a tese destaca o impacto das capacidades institucionais do órgão. Em outras palavras, a hipótese é que a variação na atuação do MPF no combate à corrupção depende de suas capacidades institucionais. Antes de realizar essa avaliação, contudo, é fundamental demonstrar que realmente houve o crescimento alegado na atuação do órgão, de acordo com os termos definidos no capítulo anterior. A premissa que orienta a tese, portanto, é a de que houve um aumento na atuação do MPF nessa área entre 1988 e 2018.

Mais do que simplesmente presumir que essa mudança ocorreu, este capítulo busca demonstrá-la. Para tanto, ele está organizado da seguinte forma. Na primeira seção, descreve-se o quadro institucional do MPF estabelecido na Constituição de 1988. Esse é, por assim dizer, o “ponto de partida” da tese, quando praticamente inexistia atuação do MPF na área de repressão à corrupção, a não ser apenas em potência. Na segunda seção, descreve-se a atuação do MPF na Operação Lava Jato, ilustrando, por assim dizer, o “ponto de chegada” da tese. Essas são duas seções qualitativas e descritivas que buscam delimitar dois momentos claramente distintos no tempo, de modo a ilustrar como aumentou expressivamente a atuação do MPF na área de combate à corrupção ao longo do período estudado. A terceira seção, finalmente, é quantitativa. Ela busca demonstrar, com base em dados do próprio MPF, como se elevou ao longo do tempo a atuação do órgão no combate à corrupção tanto pela via civil como pela via criminal.

#### **3.1 O PONTO DE PARTIDA: 1988**

O Ministério Público Federal pode ser considerado uma instituição relativamente nova no Brasil. A Constituição Federal de 1988 traça novas prerrogativas e atribuições à instituição, inclusive retirando-lhe as atribuições que hoje cabem à Advocacia-Geral da União. A autonomia do MPF foi uma das principais características atribuídas pela Constituição e ela é dúplice. Conforme Kerche (2014), a primeira vertente é aquela exercida frente a atores externos à instituição, tais como

os poderes de Estado e a sociedade, ou seja, seu desenho institucional tem poder para determinar suas próprias prioridades e é reduzidamente *accountable*. A segunda vertente é a independência funcional dos membros do MPF, preceito constitucional que permite o livre exercício da atividade-fim por cada um dos seus integrantes, sem controle hierárquico.

A autonomia, assim, pode ser uma grande fonte de capacidades institucionais, especialmente se houver mobilização para tanto. É o que se supõe que ocorreu com o MPF ao longo das três décadas em estudo, culminando na Operação Lava Jato e nos resultados dela decorrentes.

Partindo-se do ponto de chegada, a Operação Lava Jato, de forma concisa, busca-se demonstra o foco de onde parte a análise. Ou seja, a partir dos resultados a que chegou o MPF com a operação, procura-se entender de que forma se chegou até esse ponto, observando o percurso percorrido até lá.

Entretanto, antes disso, há que se estabelecer o ponto de partida, ou seja, o desenho institucional que se estabeleceu em dois marcos fundantes do MPF: a Constituição (BRASIL, 1988) e a Lei Orgânica de 1993 – Lei Complementar n. 75 (BRASIL, 1993b). O desenho institucional e, especialmente, o delineamento da autonomia institucional começaram a ser traçados no período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Em que pese a figura do promotor de justiça reporte às Ordenações Manuelinas de 1521 e às Ordenações Filipinas de 1603, somente em 1832 o Código de Processo Penal do Império sistematizou o Ministério Público. Já no período da República, o Decreto n. 848/1890 dispôs sobre a estruturação e atribuições do Ministério Público no âmbito federal (AZEVEDO, 2010). Em 1951, foi criado o Ministério Público da União, com a Lei n. 1.341 (BRASIL, 1951), adquirindo esboços dos contornos do que se encontra hoje, contudo, como parte pertencente ao Poder Executivo.

O *Projeto História Oral: Memória do MPF* de Chaves e Nunes (2005), ao entrevistar os procuradores da república mais antigos da carreira, muitos já aposentados naquele momento, obteve uma narrativa importante sobre como o MPF era visto antes da reforma constituinte – como uma instituição administrativa e burocrática qualquer, mas com um bom salário, conforme aponta Álvaro Augusto Ribeiro Costa, subprocurador-geral da república aposentado e advogado-geral da União no primeiro governo Lula:

Não havia nem uma vocação especial, não se via o Ministério Público, naquela época, como se vê hoje: como aquela instituição a serviço da sociedade, não tinha essa mística. O trabalho clássico que as pessoas identificavam no Ministério Público era a defesa da União, basicamente, na cobrança dos tributos, coisa assim, as questões patrimoniais da União e também a parte penal. Era identificado o procurador como o promotor federal. Era isso então não era a rigor uma carreira que levasse a esse conceito que se tem hoje. Uma aura de simpatia. Era uma atividade como qualquer outra. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 18)

A Lei Complementar n. 40 (BRASIL, 1981) dispôs sobre o estatuto do MP, com garantias, atribuições e vedações. Em seguida, a Lei n. 7.347 (BRASIL, 1985) prevê a ação civil pública, ampliando consideravelmente as atribuições do MP.

Segundo entrevista concedida por Álvaro Augusto Ribeiro Costa, a legislação criada antes da reforma constituinte, que fortaleceu o MP, deu-se em razão dos esforços da Associação Nacional de Procuradores da República, que, até a década de 1970, era apenas uma associação “mais de conagraçamento, a gente dizia que era uma entidade Lítro Esportiva Musical” (CHAVES; NUNES, 2005). A mudança ocorrida na associação se deu com o caso Pedro Jorge, procurador da república assassinado em 1982, após uma denúncia de corrupção no “Escândalo da Mandioca”. A partir desse episódio, a ANPR toma um forte rumo político, exercendo pressão sobre a PGR e sobre o Legislativo, no sentido de fortalecer a instituição:

A partir então da morte do Pedro Jorge a Associação começa a ser mais atuante. Seria isso? Sim e passou a ter uma agenda que não tinha antes. E foi dessa consciência crescente, que se formou a agenda que depois veio a ser a base das pretensões da Instituição na Constituinte de 88. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 23)

Até a Constituinte de 1987-1988, o MPF atuava na defesa do Poder Executivo, vinculado a ele (atividade equivalente à prestada pela AGU hoje). A partir de então, tornou-se independente em relação a todos os poderes, apropriando-se da capacidade de fiscalização e controles dos poderes políticos (KERCHE, 2009).

Após as mudanças constitucionais de 1988, a representação judicial e extrajudicial do Estado ficou a cargo da Advocacia Pública, que se separa formalmente do Ministério Público. Quanto à Defensoria Pública, ela foi criada no ano de 1994 com o objetivo de prestar assistência jurídica gratuita para aqueles que necessitem de atendimento para ações judiciais ou extrajudiciais. A estrutura dos órgãos guarda semelhança com o Ministério Público, com a presença de conselhos específicos e representantes nos territórios e estados brasileiros. (MOUZINHO, 2007, p. 45)

Foi nos anos 1980, quando a redemocratização permitiu a elaboração de uma nova Constituição, que membros do Ministério Público, tanto federais quanto estaduais, iniciaram um movimento para fazer implementar a demanda por independência e autonomia administrativa frente a outros órgãos como o Executivo e o Judiciário. O argumento utilizado para fazer valer a demanda foi de que:

numa sociedade democrática o Ministério Público deveria atender aos interesses da sociedade e não aos do Estado. Ao fazê-lo criavam a possibilidade de saírem de uma posição politicamente frágil do ponto de vista formal, que até então ora permitia, ora reduzia sua autonomia e sua independência institucional. (MOUZINHO, 2007, p. 17)

Ainda antes da Constituição de 1988, dois projetos foram apresentados no Congresso Nacional em 1984, que diziam respeito às ações civis públicas, um liderado por membros do MP de São Paulo e outro por diversos juristas. Para Kerche (2009), o projeto de São Paulo foi abraçado pelo ministro da Justiça e teve tramitação mais célere, sendo aprovado em meados de 1985, culminando no fortalecimento do MP em detrimento das associações civis. Contudo, segundo Mouzinho (2007, p. 77), há um dissenso sobre o mérito pelos resultados obtidos na Constituinte. A “ala” do MP de São Paulo atribui as conquistas ao movimento que teria iniciado no I Encontro Nacional de Procuradores-Gerais e Presidentes das Associações do Ministério Público, em junho de 1986 em Curitiba, cujo produto foi a denominada “Carta de Curitiba”, considerada uma espécie de anteprojeto que seria defendida na Assembleia Nacional Constituinte. A partir desse documento, os membros teriam organizado uma estratégia através das associações do Ministério Público de um *lobby* para alcançar seus objetivos de emplacar o “anteprojeto”:

O lobby foi decisivo para o sucesso obtido na aprovação de um novo perfil institucional. Os representantes dessas associações e seus colegas destacados para conquistar apoio do Congresso identificaram os parlamentares ligados à carreira do MP. Eles buscaram a adesão desta ‘bancada’ para influenciar os demais constituintes e viabilizar a aprovação das mudanças. Muitas dessas novas atribuições davam uma feição técnico-jurídica a atividades com conotação política, entre elas a defesa de interesses sociais, dos interesses metaindividuais, das minorias, dos direitos assegurados pela Constituição e do regime democrático. (BONELLI, 2002, p. 152 *apud* MOUZINHO, 2007, p. 77)

Por outro lado, Chaves e Nunes (2005), ao realizarem entrevistas com procuradores da república para o acervo do registro histórico oral do MPF,

encontraram desacordos sobre os resultados e a responsabilidade por eles na Constituinte. Alguns atribuem aos promotores estaduais, outros aos procuradores da república, conforme afirma Edylcéa Tavares:

Na época da Constituinte, a Associação Nacional dos Procuradores da República designou uma comissão redatora de emendas, e dela eu fazia parte. Éramos o Álvaro Ribeiro da Costa, que hoje é ministro; Advogado-Geral da União, o colega Ferreira, José Ferreira, e eu. Éramos três. Nós discutimos os textos e eu redigia [...] Claro, com a colaboração dos colegas, né? E foi aí que nós conseguimos formar uma instituição tão forte. Foi com esse texto da Constituição. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 79)

Segundo registros de Chaves e Nunes (2005), alguns procuradores entrevistados aduziram que a Carta de Curitiba não pode ser considerada um marco das principais mudanças. Essa “ala” do *parquet* brasileiro defende que a Carta foi uma tentativa de imposição de uma vertente do Ministério Público, associada à CONAMP, que reunia os representantes dos Ministérios Públicos Estaduais. Trata-se de uma disputa durante a Constituinte entre as duas associações, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público e a Associação Nacional dos Procuradores da República, que até hoje disputam a autoria do projeto que resultou na Constituição, ainda nas palavras de Edylcéa Tavares de Paula:

A Carta de Curitiba do Ministério Público da CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público Federal) é posterior [ao texto elaborado para a Constituinte]. Eles bem que tentaram fazer alguma coisa, porque eles queriam modificar a nossa nomenclatura. Até hoje eles tentam, né? Eles querem nos chamar de promotores federais. Mas o que valeu foi o nosso texto, porque eles introduziram o cargo de promotor federal, a nomenclatura, isso foi na primeira fase da Constituinte. Quando passou para a segunda fase, nós mudamos e introduzimos o nosso texto, que depois sofreu algumas modificações pequenas, mas o principal ficou. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 16)

Vale transcrever trecho da entrevista concedida a Chaves e Nunes (2005) pelo ex-procurador-geral da república José Paulo Sepúlveda Pertence, que rememora a animosidade entre as associações, bem como o momento em que chegaram a um ponto comum, a se ver, bastante exagerado em benefícios ao Ministério Público brasileiro:

Era uma coisa imensa! Um livro que se desdobrava em capítulos e os poderes, você pode imaginar. Os tratados tinham que passar antes pelo Ministério Público etc. Então eu passei os olhos na coisa: ‘Eu fico muito satisfeito por ver vocês trabalhando em conjunto. Quanto a esse projeto,

parece que está ótimo. Agora está faltando um artigo aqui: ‘O Ministério Público manterá relações amistosas e preferenciais com a República Federativa do Brasil. Este já é um projeto de uma nova potência’. Mas daí é que partiram as ideias, que filtradas, vieram a dar no capítulo do Ministério Público na Constituição. Bem menos, bem menos ambicioso do que este projeto de potência que era esse projeto comum da ANPR com a CONAMP. (CHAVES; NUNES, 2015, p. 17)

Álvaro Augusto Ribeiro Costa também menciona que, ao final, o consenso imperou e ambas as “alas” saíram vitoriosas:

No que diz respeito ao Ministério Público, eu creio que essa agenda de independência, basicamente, de autonomia, de quase quarto poder, de valorização da sociedade civil e da colocação do Ministério Público como o representante da sociedade, isso foi algo que talvez os próprios constituintes não tivessem percebido em toda a sua profundidade as repercussões que isso teria depois. Porque o Ministério Público não era o tema principal, nenhum dos temas principais da Constituinte. Havia muitos outros temas. E o fato de existir uma organização corporativa tanto do Ministério Público da União, como do Ministério Público dos Estados, permitiu que, salvo algumas divergências menores, que a agenda básica que era comum ao Ministério Público, que ela prevalecesse como está hoje no texto constitucional. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 24-25)

Segundo Arantes e Moreira (2019), pode-se afirmar que o MP vinha em uma trajetória ascendente durante o regime militar, fortalecido pela Lei da Ação Civil Pública (BRASIL, 1985), que lhe atribui a prerrogativa das ações coletivas da sociedade, sob o fundamento do princípio do *in dubio pro societate*, análogo à hipossuficiência, segundo o qual a sociedade é incapaz de defender seus interesses e direitos. A partir da Constituição de 1988, passa-se a tratar como se houvesse duas instituições diferentes, marcadas pelo novo formato atribuído pela constituinte. Segundo Mouzinho (2007), há uma contraposição explícita entre o “velho” Ministério Público e o “novo” Ministério Público, e uma clara valorização do segundo.

Há um silêncio coletivo em relação ao primeiro, ou dele se fala para contrastar com os ganhos obtidos pelo segundo. É como se nada de positivo pudesse ser atribuído ao “velho Ministério Público”, sempre associado a um momento político em que se defendiam os interesses do Estado ou a um tempo de ditadura, de um Estado ditatorial:

[...] Eu acho que a democracia se torna um regime forte na medida em que as instituições do país sejam instituições fortes. O que são instituições fortes? Que tenham o seu rosto, a sua cara. Essa instituição existe para quem? É responder isso. Essa instituição existe para quê? [...] O que eu quero colocar aqui? É que o Ministério Público, neste momento histórico pelo menos, não pode ser uma instituição como foi muito tempo: uma instituição capenga, uma instituição dependente, uma instituição bengala do Poder Executivo [...]. (Cláudio Fonteles, ex-procurador-geral da república). (MOUZINHO, 2007, p. 77)



Cláudio Fonteles, entrevistado por Chaves e Nunes (2005) enquanto era procurador-geral da república, apresenta uma posição mais radical quanto às diferenças entre o “novo” e o “velho” Ministério Público, afirmando que sequer poder-se-ia admitir que antes das mudanças constitucionais houvera um Ministério Público de fato no Brasil:

No período do regime militar, o Ministério Público, como ele se organizava institucionalmente?

Não. Não tinha Ministério Público. Não tinha nada. Não tinha nada. Era uma repartição pública. Para você ter uma ideia, no período [regime] do militar, o Ministério Público era um órgão do Ministério da Justiça. Um órgão ao lado do Departamento de Polícia Federal. Naquela época se chamava Departamento Federal de Segurança Pública, DFSP. Era um órgão. Era um órgão. Um órgão com burocratas batedores de carimbo, canetas. Não tinha nada. Absolutamente nada. Percebe? Você estava ali para servir ao poder. Servir como um órgão serve. Percebe? Não tinha nada. A meu juízo, não era Ministério Público. Era um setor pra defender os atos. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 26)

Avritzer (2018) enfatiza que a Constituição Federal de 1988 foi produzida a partir da percepção do desequilíbrio histórico entre os poderes, que sempre penderam em direção ao Executivo, e da inefetividade dos freios e contrapesos. Nesse cenário, segundo o autor, surgem as propostas de fortalecimento da divisão de poderes, culminando, dentre outras alterações, no reconhecimento e fortalecimento da ampliação das funções do Ministério Público no sentido de fiscalizar políticos e burocratas, aproximando a instituição da figura das agências burocráticas de *accountability* horizontal. Menciona ainda que muito do reforço atribuído ao Ministério Público ocorre por propostas encampadas por atores ligados às instituições judiciais, como a Associação dos Procuradores da República (ANPR) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Assim, ao ser promulgada a Constituição (BRASIL, 1988), no capítulo intitulado “Das Funções Essenciais à Justiça”, o Ministério Público, ao lado da advocacia pública, da advocacia privada e da defensoria pública, ocupa a Seção I. O artigo 127 anuncia o novo formato da instituição, atribuindo-lhe características como: permanente, essencial, defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, unicidade, indivisibilidade, independência funcional, autonomia administrativa e funcional (estas duas últimas características serão aprofundadas a seguir).

Resultado desses fatores, o MP passa a intermediar os interesses da sociedade e do Estado, sendo apontado como uma espécie de quarto poder, independente, autônomo, sem sujeição à prestação de contas de sua atuação ou omissão:

[...] a presença do MP tem se destacado nas diversas dimensões da vida social e política que receberam tratamento legal na forma de interesses e de direitos difusos e coletivos: do meio ambiente ao consumidor, do patrimônio histórico à probidade administrativa, das políticas públicas à proteção de crianças, adolescentes e idosos. Poucas áreas sociais, se é que alguma, escapam à sua vigilância e interferência. Por meio de ações diretas movidas pelo procurador-geral da república (PGR) perante o Supremo Tribunal Federal (STF), o MP atua no controle da *polity* nos níveis federal e estadual. (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 18)

Sob o mantra da defesa da sociedade e da justiça social, o Ministério Público adquire na Constituição de 1988 uma independência funcional nunca conquistada, ainda que, para muitos deles, os objetivos iniciais tivessem sido mais ambiciosos, desejando que o Ministério Público fosse de fato um quarto poder da República, reluzindo duas faces de uma mesma moeda:

para defender os direitos da sociedade a independência é sempre lembrada como essencial, para ser independente precisam criar estratégias para manter o discurso de defesa dos direitos da sociedade e da justiça social. (MOUZINHO, 2007, p. 80)

Além da independência, Ministério Público alcança a autonomia institucional, em relação a atores externos, que se pode chamar de uma autonomia externa, ou exógena, ou seja, em relação aos demais atores, mas também uma autonomia interna, ou endógena, dos próprios membros do Ministério Público em relação aos chefes do órgão: o procurador-geral da república detém poder limitado em relação aos seus “subordinados”. São poucos os mecanismos de controle da PGR sobre os demais membros do MPF. Instrumentos usualmente conhecidos de alinhamento com as metas e prioridades da chefia nas organizações, como as promoções, no MPF são garantidas por tempo de serviço e por mérito, que são decididas por órgãos colegiados e, portanto, não são controladas pelo procurador-geral. Também é o caso das demissões, que poderiam ser mecanismo de controle sobre os membros abaixo da cúpula, entretanto, além de serem raras, não são monocraticamente decididas pelo procurador-geral (MARONA; KERCHÉ, 2018).

Deve-se esclarecer, todavia, que mesmo prevista na Constituição Federal a separação das funções de defesa da União e da sociedade, a separação das funções entre a AGU e o MPF, somente se concretizou em 1993, com as Leis Orgânicas respectivas.

A entrevista de Aristides Junqueira Alvarenga, ex-procurador-geral da república, a Chaves e Nunes (2005, p. 20) evidencia o cenário institucional até 1993:

[...] a separação se deu de direito com a Constituição, mas de fato só com as leis orgânicas que regularam as duas matérias: o Ministério Público e a Advocacia da União. Só quando adveio a lei da Advocacia da União é que o Ministério Público deixou de exercer a dúplice função. Quando é que se deu isso? Em 93. Só em 1993. Cinco anos depois do texto constitucional, quase cinco anos depois do texto constitucional. Quatro anos e pouco depois do texto constitucional é que se efetivou a separação.

O entrevistado por Chaves e Nunes (2005, p. 49), procurador regional da república, Luiz Francisco de Souza, notoriamente conhecido pelas ações envolvendo casos de corrupção no governo Fernando Henrique Cardoso, traçou um resumo histórico:

No regime militar era o fim do mundo, quer dizer, não tinha nem *habeas corpus*, nem nada. Para várias coisas não podia ter mandado de segurança. Vários atos estatais sequer podiam ser analisados pelo Judiciário. Então, era a pior desgraça que teve. Depois do regime militar, já no Governo do Geisel, começou a ter uma abertura. Aí já vem a Lei dos Crimes Contra o Sistema Financeiro, que amplia um pouco o poder do MP. (...) Depois disso aí, vem a abertura, 85. Já vem umas leis que nos dá poderes de ações civis públicas, a Lei de Ação Civil Pública, que é o que torna o MP já mais forte. Essa lei, que existe até hoje, Lei de Ação Civil Pública de 85, nos dá vários poderes e é um marco. Ao mesmo tempo, um ano antes em 84, teve a Lei Orgânica do MP, que também organizou um pouco mais o MP. Também nos tornou mais forte. Depois vem 88, por causa acima de tudo do Sepúlveda. Com a Constituição de 88, o MP ganhou os artigos 127 e 129, um capítulo, e se torna bem forte. É uma das melhores constituições que a gente já teve. (...) Depois a gente vem para 93, quando vem a Lei Orgânica do MP. Foi acima de tudo o Dr. Álvaro, mas também o Dr. Aristides que trabalharam, Santoro e outros. E também, é claro, Fonteles, que um dos marcos da gente é ele mesmo. Aí gerou a Lei Complementar 75 de 93. Essa lei é a lei que nos rege até hoje. É uma lei linda que tem muita coisa importante. A partir daí, consolida. A gente deixa de ser advogado da União e se torna, unicamente, promotor federal. É a função nossa.

A Lei Orgânica do Ministério Público (BRASIL, 1993b) dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público brasileiro, reforçando as prerrogativas institucionais previstas na Constituição. A organização e estrutura previstas na lei serão analisadas detidamente do capítulo 5 adiante. Há que se

ênfatizar que a Lei Orgânica reforça mecanismos de autonomia institucional e independência dos membros, como, por exemplo, quando estabelece critérios de promoção por merecimento e antiguidade ou quando dota o Colegiado de prerrogativas que poderiam ter sido atribuídas ao procurador-geral da república.

Outrossim, a partir da separação entre AGU e MPF, enquanto instituição que se reformulava estruturalmente, o MPF foi dotado de grande incremento de pessoal e estrutura física, como se verá adiante. Esse incremento da capacidade institucional endógena, proveniente da efetiva separação das duas funções, que munuiu o MPF de uma estrutura até então nunca vista, foi condição *sine qua non* para o MPF alcançar a proporção que, anos mais tarde, veio a atingir em termos de combate à corrupção.

Quanto à autonomia institucional, cumpre mencionar que, ao longo do tempo, ocorreram tentativas frustradas de estabelecer controle externo sobre o Ministério Público, especialmente durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Diversas ações contra agentes políticos resultaram na tentativa de impedir a divulgação de casos à imprensa. A chamada Lei da Mordaga foi criticada duramente por membros do Ministério Público sob o argumento de que a legislação existente já era suficiente para punir os excessos ou prejuízos aos direitos individuais, ou, caso ocorressem, abusos por parte do Ministério Público.

O texto do projeto de lei proibia aos membros do Ministério Público "revelar ou permitir indevidamente que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenham ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas". O principal argumento levantado pelos parlamentares que eram contrários à Lei da Mordaga dizia respeito à liberdade de imprensa, mais do que uma defesa das atribuições dos órgãos ministerial e Judiciário. O projeto foi rejeitado por 290 votos contrários (eram necessários 309 para aprovação) (MADUEÑO, 2000). Com isso, até então e em termos gerais, pode-se dizer que as tentativas de tolher o MPF, especialmente quanto à autonomia, foram frustradas.

Em suma, o que se pode inferir em termos de percurso histórico institucional, é que o MPF ganha novo desenho institucional em 1988 com a Constituição, em realidade efetivado apenas em 1993 com a Lei Orgânica (BRASIL, 1973c). Esse novo arquétipo não previa o MPF como agência anticorrupção, mas elencava uma ampla gama de atribuições, desde a criminal até a defesa de direitos humanos e

minorias, passando pelo controle externo da atividade policial e pela matéria eleitoral.

Contudo, é esse novo desenho, revestido por alta autonomia institucional, que permite que, a partir de 1993, o MPF passasse a incrementar, vertiginosamente, sua capacidade institucional, especialmente em termos de combate à corrupção, como se verá adiante. Antes, é preciso mostrar o tamanho que o MPF atingiu em 2018 enquanto agência anticorrupção.

### 3.2 O PONTO DE CHEGADA: A OPERAÇÃO LAVA JATO

A repercussão midiática, jurídica e política da Operação Lava Jato é notória no cenário brasileiro e internacional, conforme demonstram os trabalhos de Da Ros e Taylor (2021), Rodrigues (2019) e Lagunes e Svejnar (2020). Entretanto, ela resulta de incrementos e mecanismos de atuação institucionalizados e acumulados ao longo de pelo menos duas décadas, que tornaram possível a tomada da proporção alcançada. Observando-se o patamar alcançado pela Lava Jato até 2018, há que se ampliar o espectro de análise para os anos anteriores, verificando-se o impacto acumulado da atuação e das capacidades institucionais de mais de duas décadas em casos de corrupção.

Verdade seja dita, operações como a Lava Jato eram o anseio de muitos membros do MPF há muitas décadas. Luiz Francisco de Souza, procurador conhecido por sua atuação nos anos do governo Fernando Henrique Cardoso, especialmente em casos envolvendo corrupção, em entrevista concedida em 24 de março de 2005 a Chaves e Nunes (2005, p. 61), no *Projeto História Oral: Memória do MPF*, prediz:

[...] o sonho da gente é a Operação Mãos Limpas no Brasil. A Operação Mãos Limpas na Itália prendeu acho que foi oitocentos e tantos grandes empresários. Parece que prendeu seis ou mais ministros, uma porção de deputados, primeiros-ministros, o que equivale a presidente da república, porque lá é parlamentarismo. Esse é o sonho nosso. É fazer um Ministério Público igual ao da Itália.

[...] O espírito que eu gostaria de passar é que o membro do MP seja um militante. Seja uma pessoa em guerra contra determinados interesses e que leve isso a sério e encare o cargo como um grande serviço que presta à sociedade, desde que ele enfrente os poderosos, enfrente os governadores espúrios, os administradores espúrios e processe esses caras. E tente, também, levar a população, etc., a pressionar aquele parlamento para mudar a legislação, para acabar com privilégios, foro privilegiado, com prisão especial [...].

Entretanto, foi somente no cenário resultante das várias reformas acumuladas pelo MPF e através do fortalecimento ao longo dos anos das instituições envolvidas, bem como da influência internacional, que, capitaneada por MPF, Polícia Federal e Judiciário Federal, a Operação Lava Jato fora lançada em março de 2014 por uma força-tarefa sediada em Curitiba, no Paraná, e ganhou força sobretudo ao longo dos dois anos seguintes. De fato, o aprendizado institucional acumulado também foi importante, decorrente de diversas operações, muitas delas fracassadas, como se extrai da entrevista com MPF7: *“A gente começou a aprender com o caso TRT-SP, Banestado, Mensalão. Fomos nos aprimorando. Sempre teve essa troca de contato pessoal, para não repetir os erros”*. Assim, a soma da instrumentalização do MPF, ao aprendizado institucional e às circunstâncias externas, dentre outros, foram fatores que permitiram que a operação tomasse as proporções que alcançou:

*Quando estoura a Lava Jato, e tem esse arcabouço legal mais amplo, realmente é um momento que isso se prioriza não por uma decisão racional, por deliberação ou estratégia, embora já estive no planejamento estratégico como uma das metas, mas isso se impõe pelos fatos e pelo tamanho que a operação ganha, teve um impacto relevante. Logo de cara ela sinaliza que tinha um esquema grande, envolvendo partidos e dirigentes superiores, o pessoal do foro da PGR em conjunto com a força-tarefa em Curitiba, quando preciso trabalharam em conjunto. Isso é uma priorização imposta pelos fatos e pelas ferramentas. É relevante mencionar para quem não é do Sul, não tem a noção, deu um ar de prioridade, e foi necessário dar uma prioridade, porque o trabalho tinha um timing por conta de réus presos, o aspecto penal dita o ritmo, mas porque você tinha uma vara especializada em Curitiba que ficou exclusiva para esse processo, a força-tarefa é um grupo exclusivo, que ganhou estrutura de pessoal, apoio financeiro, material, peritos, uma relação positiva com a Polícia Federal e a Receita Federal em Curitiba, porque já tinham tido a experiência do Banestado, Januário, Carlos Fernando, Deltan era estagiário na época [do Banestado], tinham um conhecimento acumulado anterior, ainda que com ferramentas diferentes, legais e tecnológicos. A internet impacta na possibilidade de investigar, muitas ferramentas foram desenvolvidas dentro do MPF, é o caso do SIMBA, sistemas conjuntos com a Polícia Federal. Após 2010 a lei de sistema de defesa da concorrência foi sendo aperfeiçoada, e foi fundamental. (MPF3)*

Há que mencionar que os preâmbulos da operação têm origem em 2003 na Operação Banestado, em que o doleiro Alberto Youssef realizou uma das primeiras delações premiadas firmadas pelo MPF, como se verá adiante em capítulo próprio. O acordo foi firmado na 13ª Vara Federal de Curitiba, pelo mesmo juiz e procuradores que viriam a atuar na Lava Jato mais de dez anos depois. Esta foi a grande instrumentalização da Força-Tarefa Lava Jato em Curitiba, pois tornou

prevento<sup>10</sup> o juízo da 13ª Vara. Significa dizer que se não tivesse sido firmado o acordo de delação com Youssef em 2003, a Lava Jato não teria qualquer motivo para ser fixada em Curitiba, tendo em vista que não se trata do local dos fatos em que ocorreram os crimes praticados no âmbito da Lava Jato (FARIAS, 2019).

Muito do resultado da Lava Jato se deve, em grande proporção, a essa primeira delação firmada por Youssef em 2003. Não só pela prevenção do juízo de Curitiba, mas pelo fato de que, naquele primeiro acordo, comprometia-se a não voltar a operar atividades de câmbio, e uma vez tendo sido flagrado na mesma função, incorreu em descumprimento do acordo, possibilitando a sua rescisão e processamento pelos delitos do tempo da operação do Banestado, além dos novos delitos em que foi flagrado. Uma vez que teve êxito no primeiro caso, parece lógico que tivesse interesse em firmar novo acordo para se eximir dos novos fatos criminosos.

A partir do novo acordo, a Operação Lava Jato começou a se desenrolar, a partir de 2013, sendo deflagrada a primeira fase ostensiva em 2014. Até abril de 2020, somaram-se 79 fases em Curitiba, 39 no Rio de Janeiro e 6 em São Paulo. Essas geraram 981 acusações criminais, 44 ações civis por improbidade administrativa buscando ressarcimento aos cofres públicos da ordem de, pelo menos, R\$ 20,91 bilhões, 278 acordos firmados e 219 condenações criminais, incluindo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, dos ex-ministros José Dirceu e Antônio Palocci, do ex-governador Sérgio Cabral, e do empresário Marcelo Bahia Odebrecht, entre vários outros. Além das condenações, foram implicados em investigações o ex-candidato à presidência Aécio Neves, e senadores como Renan Calheiros, Edison Lobão, Fernando Collor, Ciro Nogueira e Romero Jucá, e deputados como Henrique Eduardo Alves, Arthur Lira e Pedro Corrêa, entre vários outros. O impacto político da operação, com efeito, fala por si só.

Sobre a evolução da operação, em termos de contexto político nacional, importante ressaltar que só ganhou força ao mesmo tempo em que o governo Dilma Rousseff se depara com a queda de popularidade e com o desalinhamento do governo no Congresso Nacional. Combinado à grande cobertura da mídia, recessão

---

<sup>10</sup> A prevenção diz respeito à fixação da competência do juízo para crimes relacionados, sendo prevento o que primeiro tiver conhecimento dos fatos, ainda que outras normas regulem a divisão processualística.

econômica, fragmentação política e grandes protestos de rua, a Operação Lava Jato expandia-se rapidamente, desvelando grandes escândalos de corrupção (DA ROS; INGRAM, 2018; DA ROS; TAYLOR, 2021; DA ROS; TAYLOR, *no prelo*).

Diante da possibilidade de se depararem com altos custos políticos, membros tradicionais do *establishment* político brasileiro começaram a se articular, buscando o governo por proteção. A ameaça principal era de acusar a presidente Dilma Rousseff, caso não interferisse nas investigações. Com o avanço da operação, a administração de Dilma tornou-se incapaz de proteger seus aliados, mesmo com as tentativas de contê-la, como a nomeação de novos ministros da justiça para a supervisão da PF e a tentativa de nomeação do ex-presidente Lula como ministro-chefe da Casa Civil, em março de 2016 (DA ROS, 2019b).

Em poucas semanas, o Brasil havia sido atingido por um dos seus maiores protestos de rua da sua história, e o impeachment tornou-se claramente a escolha da maioria dos membros do Congresso. Mesmo com a troca do governo, assumindo o vice Michel Temer, a Operação Lava Jato não parecia contida. Em março de 2017, uma nova lista de investigados atingia membros da elite política brasileira, incluindo o então presidente Michel Temer, que, após o fim do mandato, viria a ser preso preventivamente por duas vezes nos anos seguintes. Michel Temer se tornou o primeiro presidente a ser indiciado enquanto ocupando o cargo, tendo escapado em face do intenso funcionamento no Congresso Nacional. Pouco depois, o ex-presidente Lula foi condenado em primeira e segunda instância, por acusações de corrupção, a quase 10 anos de prisão.

A Operação Lava Jato apresentou resultados diferentes dos esforços judiciais anteriores em termos de combate à corrupção, obtendo êxito onde muitas outras investigações falharam. Outras investigações anteriores, como a Satiagraha, Castelo de Areia, Banestado, tiveram o mesmo potencial, mas não foram capazes de ir tão longe (DA ROS; TAYLOR, *no prelo*). A Lava Jato desponta em grande parte devido a uma improvável janela de oportunidades, que incluiu uma presidência extremamente frágil, abalada por baixos níveis de popularidade, uma economia recessiva e uma coalização congressional defeituosa, que não era capaz de interferir no funcionamento dos órgãos de persecução como a Polícia Federal (como ocorrera em ocasiões anteriores), somados ainda às amplas mobilizações populares que davam suporte à Lava Jato e novos mecanismos decorrentes das reformas



ocorridas anteriormente, como a delação premiada (DA ROS, 2019b; DA ROS; INGRAM, 2018; DA ROS; TAYLOR, 2021).

Em que pesem as reações do governo Temer para tentar frear a operação, como o enfraquecimento da CGU através da extinção do seu *status* ministerial e do não acolhimento do primeiro indicado da lista tríplice para PGR, que representava a continuidade da gestão do procurador-geral Rodrigo Janot, e a substituição do chefe da Polícia Federal, a operação prosseguiu com seus esforços, inclusive produzindo para além dos processos existentes em Curitiba. No Rio de Janeiro, a Lava Jato redundou na prisão de quatro dos cinco governadores que por lá passaram desde 1998 (Sérgio Cabral, Anthony Garotinho, Rosinha Matheus e Luiz Fernando Pezão), bem como de todos os presidentes da Assembleia Legislativa de 1995 a 2017, de cinco dos seis conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e do procurador-geral do Ministério Público Estadual (DA ROS; TAYLOR, 2021; DA ROS; TAYLOR, *no prelo*).

Mais ainda, o enfraquecimento do governo eleito e a incapacidade do governo Temer de reverter a situação e conter a operação acabou por fomentar as manifestações “Fora Temer”, culminando, dentre outras razões, na eleição de Jair Bolsonaro, que defendeu a bandeira anticorrupção em sua campanha, inclusive vindo a nomear para ministro da justiça o juiz Sérgio Moro, responsável pela condução dos processos da Lava Jato em primeira instância (DA ROS, 2019b).

O desencadeamento da Operação Lava Jato, somado a fatores como a utilização do discurso do direito para a regeneração da República por meio do combate à corrupção (SCHILLING; KOERNER, 2018), retumbaram em um discurso de forte apelo moral, em que o tema da corrupção passou a ser usado como arma dos candidatos do Partido Social Liberal (PSL) nas disputas eleitorais.

Importante impacto causado pela Operação Lava Jato nas eleições de 2018 provém do ativismo judicial encampando pelos órgãos do Judiciário e Ministério Público, enquanto tema central do debate público brasileiro. O combate à corrupção tem forte conotação positiva, baseada em um consenso genérico e difuso pela moralidade política, o que leva a seu uso como mobilizador da opinião pública (SCHILLING; KOERNER, 2018). Assim, acusações de corrupção passam a produzir efeitos certos sobre a reputação e perspectivas de carreira política, e tenderam a limitar os apoios aos que delas foram alvos, como foi o caso da generalização em torno do Partido dos Trabalhadores.

Ainda quanto aos resultados alcançados, cumpre apontar alguns dados da operação, de forma a demonstrar os patamares jurídicos e econômicos a que chegou, além dos políticos mencionados acima:

Tabela 1 – Dados da Operação Lava Jato

<b>Força-tarefa</b>	<b>Fases</b>	<b>Denúncias</b>	<b>Condenados</b>	<b>Valores acordados e/ou devolvidos</b>
Curitiba	70	119	165	R\$ 18,62 bilhões
Rio de Janeiro	39	56	41	R\$ 1,09 bilhões
São Paulo	6	9	4	R\$ 105 milhões
STJ		2		
STF		126		R\$ 2,9 bilhões

Fonte: Dados extraídos de Força-Tarefa Lava Jato do MPF (2020)<sup>11</sup> e Sistema Business Intelligence do MPF (BI5) (2020)<sup>12</sup>.

A Operação Lava Jato é considerada um ponto de inflexão na trajetória de *accountability* legal, o que torna relevante a reconstrução das mudanças institucionais ocorridas nos anos que precederam à operação e que repercutem nas agências envolvidas, notadamente o MPF. A reconstituição minuciosa dessas mudanças, a partir da Constituição Federal de 1988, pode levantar novas reflexões sobre a validade ou pertinência dos diagnósticos existentes e contribuir para a identificação de desenhos institucionais que favorecem a redução de incentivos e oportunidade das práticas de corrupção (KLITGAARD, 1988; ROSE-ACKERMAN, 1999).

### 3.3 A TRAJETÓRIA: A ATUAÇÃO DO MPF NO COMBATE À CORRUPÇÃO DE 1988 A 2018

Para além do contraste entre 1988 e a Operação Lava Jato, a evolução da atuação do MPF ao longo dos anos pode ser demonstrada em dados quantitativos. Inicialmente, há de se pontuar que os dados apresentados são agrupados por ano, considerando-se o ano de mandato de PGR, e não o ano-calendário, a fim de agrupar a atuação por gestão de PGR, uma vez que a troca do comando superior do MPF tem mais a dizer do que a atuação por ano-calendário. Assim, considerou-se o

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>. Acesso em: 22 maio 2021.

<sup>12</sup> Sistema de acesso restrito à intranet do MPF. Disponível em: [bi5.mpf.mp.br](http://bi5.mpf.mp.br).

ano do mandato de 16 de setembro do primeiro ano da gestão até 15 de setembro do ano seguinte.

Quadro 1 – Cronologia de anos por mandato de procuradores gerais da república a partir da Constituição Federal de 1988 até 2018

<b>Ano de referência*</b>	<b>Nomenclatura atribuída ao ano</b>	<b>PGR</b>	<b>Ano de mandato</b>
1988-1989	SEPÚLVEDA	José Paulo Sepúlveda Pertence	4**
1989-1990	ALVARENGA	Aristides Junqueira Alvarenga	1
1990-1991	ALVARENGA	Aristides Junqueira Alvarenga	2
1991-1992	ALVARENGA	Aristides Junqueira Alvarenga	3
1992-1993	ALVARENGA	Aristides Junqueira Alvarenga	4
1993-1994	ALVARENGA	Aristides Junqueira Alvarenga	5
1994-1995	ALVARENGA	Aristides Junqueira Alvarenga	6
1995-1996	BRINDEIRO	Geraldo Brindeiro	1
1996-1997	BRINDEIRO	Geraldo Brindeiro	2
1997-1998	BRINDEIRO	Geraldo Brindeiro	3
1998-1999	BRINDEIRO	Geraldo Brindeiro	4
1999-2000	BRINDEIRO	Geraldo Brindeiro	5
2000-2001	BRINDEIRO	Geraldo Brindeiro	6
2001-2002	BRINDEIRO	Geraldo Brindeiro	7
2002-2003	BRINDEIRO	Geraldo Brindeiro	8
2003-2004	FONTELES	Cláudio Lemos Fonteles	1
2004-2005	FONTELES	Cláudio Lemos Fonteles	2
2005-2006	BARROS	Antônio Fernando Barros e Silva de Souza	1
2006-2007	BARROS	Antônio Fernando Barros e Silva de Souza	2
2007-2008	BARROS	Antônio Fernando Barros e Silva de Souza	3
2008-2009	BARROS	Antônio Fernando Barros e Silva de Souza	4
2009-2010	GURGEL	Roberto Monteiro Gurgel Santos	1
2010-2011	GURGEL	Roberto Monteiro Gurgel Santos	2
2011-2012	GURGEL	Roberto Monteiro Gurgel Santos	3
2012-2013	GURGEL	Roberto Monteiro Gurgel Santos	4

<b>Ano de referência*</b>	<b>Nomenclatura atribuída ao ano</b>	<b>PGR</b>	<b>Ano de mandato</b>
2013-2014	JANOT	Rodrigo Janot Monteiro de Barros	1
2014-2015	JANOT	Rodrigo Janot Monteiro de Barros	2
2015-2016	JANOT	Rodrigo Janot Monteiro de Barros	3
2016-2017	JANOT	Rodrigo Janot Monteiro de Barros	4
2017-2018	DODGE	Raquel Elias Ferreira Dodge	1

\* Contado a partir de 16 de setembro do ano que inicia a gestão até 15 de setembro do ano seguinte.

\*\* O primeiro mandato de Sepúlveda Pertence teve início em 1985.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

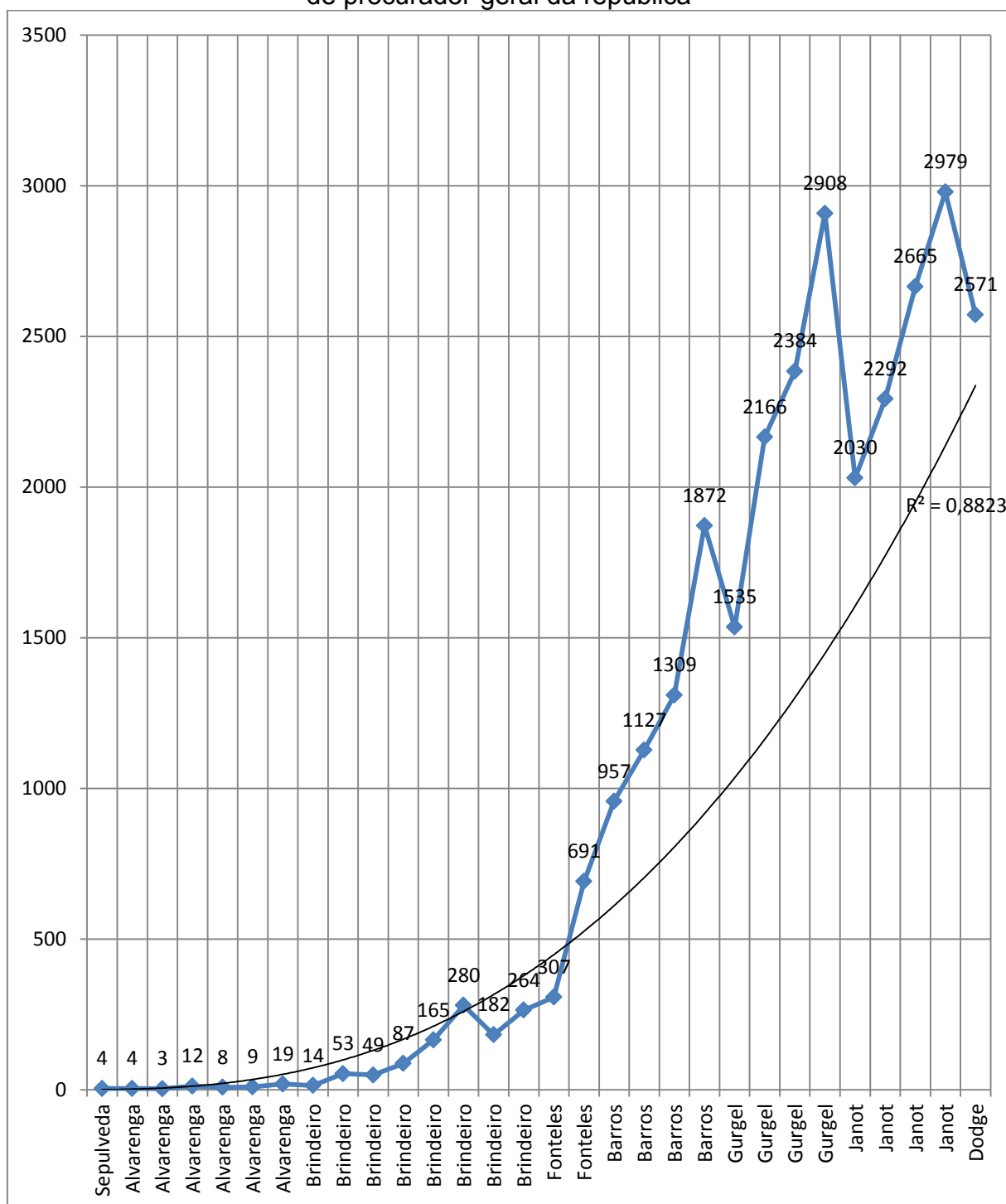
Uma vez estabelecido o parâmetro temporal, há de se delimitar os contornos do termo “corrupção” para fins de análise quantitativa da tese. Definem-se abarcadas dentro do conceito de corrupção as ações penais, de improbidade e civis públicas que hoje se encontram vinculadas à matéria afeta à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF (Combate à Corrupção)<sup>13</sup>. Assim, estão relacionados fatos relativos aos atos de improbidade administrativa previstos na Lei n. 8.429 (BRASIL, 1992), crimes praticados por funcionários públicos ou particulares contra a administração pública em geral (Capítulo I do Título XI do Código Penal, exceto os tipificados nos artigos 323 e 324, e crimes previstos nos artigos 332, 333 e 335 do Capítulo II do Título XI do Código Penal) (BRASIL, 1940); crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira (Capítulo II-A do Título XI do Código Penal) (BRASIL, 1940), bem como crimes de responsabilidade de prefeitos e de vereadores – enumerados no Decreto-Lei n. 201 (BRASIL, 1967b), crimes previstos na Lei de Licitações – artigos 89 a 98 da Seção III do Capítulo IV da Lei n. 8.666 (BRASIL, 1993a), e crimes conexos a todos os casos anteriores que envolvam lavagem de ativos, Lei n. 9.613 (BRASIL, 1998).

A partir do recorte temporal, e uma vez definidos os crimes enquadrados ao conceito adotado para corrupção, é possível observar, em termos absolutos de número de ações, o expressivo incremento na quantidade de ações ajuizadas dentro da temática, por ano, no gráfico a seguir, incluindo conjuntamente ações penais e ações civis de improbidade administrativa. Extrai-se do gráfico que, no caso dos três

<sup>13</sup> Art. 4ª da Resolução CSMPF nº 189, de 6 de novembro de 2018, que institui o Regimento Interno da 5ª CCR.

últimos procuradores-gerais, há uma queda sensível no número total de ações envolvendo corrupção no primeiro ano de cada mandato. Trata-se, muito provavelmente, de um período de acomodação inerente à reestruturação administrativa de cada gestão. Todavia, ainda que essas quedas tenham ocorrido nos primeiros anos, a ascendência da curva é evidente, demonstrando uma tendência de incremento no número de ações judiciais envolvendo casos de corrupção com inclinação maior a partir da gestão de Cláudio Lemos Fonteles (2003). A linha de tendência de potência apresenta  $r^2 = 0,8823$ , e demonstra a tendência ascendente das ações envolvendo casos de corrupção em números absolutos ao longo das gestões. Com efeito, a atuação do MPF no combate à corrupção incrementou-se dramaticamente de 1988 a 2018. Há registro de apenas 4 ações propostas contra corrupção pelo MPF em 1988; dez anos depois, em 1998, há registro de 49 ações; mais dez anos depois, em 2008, e há registro de 1.309 ações; por fim, em 2018, houve registro de 2.571 ações propostas contra corrupção.

Gráfico 1 – Número de ações envolvendo corrupção<sup>14</sup> ajuizadas por ano de mandato de procurador-geral da república<sup>15</sup>



Fonte: Dados extraídos do Sistema Único/MPF<sup>16</sup> (2020).

Além do caráter ascendente da curva, chama atenção a depressão ocorrida em 2014, no primeiro ano de Rodrigo Janot. Trata-se do ano em que fora

<sup>14</sup> Incluem-se ações penais, de improbidade e civis públicas.

<sup>15</sup> Considerou-se o ano do mandato de 16 de setembro do primeiro ano até 15 de setembro do ano seguinte. Cada mandato é constituído de um biênio.

<sup>16</sup> Sistema de acesso restrito ao MPF. Disponível em: <https://portal.mpf.mp.br/unico/>.

implementada a especialização da 5ª Câmara de Combate à Corrupção (CCR), concentrando as ações penais e cíveis envolvendo corrupção, cuja proposta foi de especializar para concentrar esforços na área de combate à corrupção. Ao que tudo indica, o primeiro impacto foi de acomodação da nova sistemática. Somente no último ano de Rodrigo Janot, em 2017, atinge-se o mesmo patamar anterior à modificação ocorrida em 2014, sem incrementos quantitativos significativos entre o nível máximo de atuação que o MPF alcançara antes da especialização, e após ela.

Dessa forma, o gráfico a seguir enumera a proporção entre ações de improbidade administrativa e ações penais de casos envolvendo corrupção. Esse comparativo é importante para compreender a distribuição dos esforços penais e civis dentro da instituição, especialmente tendo em conta o esforço de unificar (e especializar) as duas áreas dentro da 5ª CCR e dos Núcleos de Combate à Corrupção (NCC) nas unidades menores, como se verá adiante no capítulo que trata das especializações.

Vale repisar que a literatura aponta para uma concentração penalista dentro do combate à corrupção (ARANTES, 2011a), mais precisamente um deslocamento da área civil para a criminal a partir das décadas de 2000 e 2010. A entrevista com MPF2 reforça essa tese, mas esclarece que, dentro da estrutura administrativa interna, a ação de improbidade administrativa é incluída e defendida pelo grupo penalista da instituição, pois com a especialização, tanto na 5ª CCR como dos NCC, a improbidade foi abraçada pelos defensores da maior atuação na área criminal. Assim, a maior disputa por espaços entre os “civilistas” e “penalistas” dentro do MPF não abrange a improbidade administrativa, mas outras áreas de direitos difusos, como saúde, meio ambiente, educação e minorias.<sup>17</sup>

É importante analisar a proporção de ações de improbidade e ações penais ao longo do tempo, especialmente considerando o uso de ferramentais mais facilitado pelo arcabouço civilista da ação de improbidade que passou a ser emprestado para a ação penal, como se verá adiante em capítulo próprio que trata da capacidade formal da instituição. Percebe-se no gráfico que há um movimento

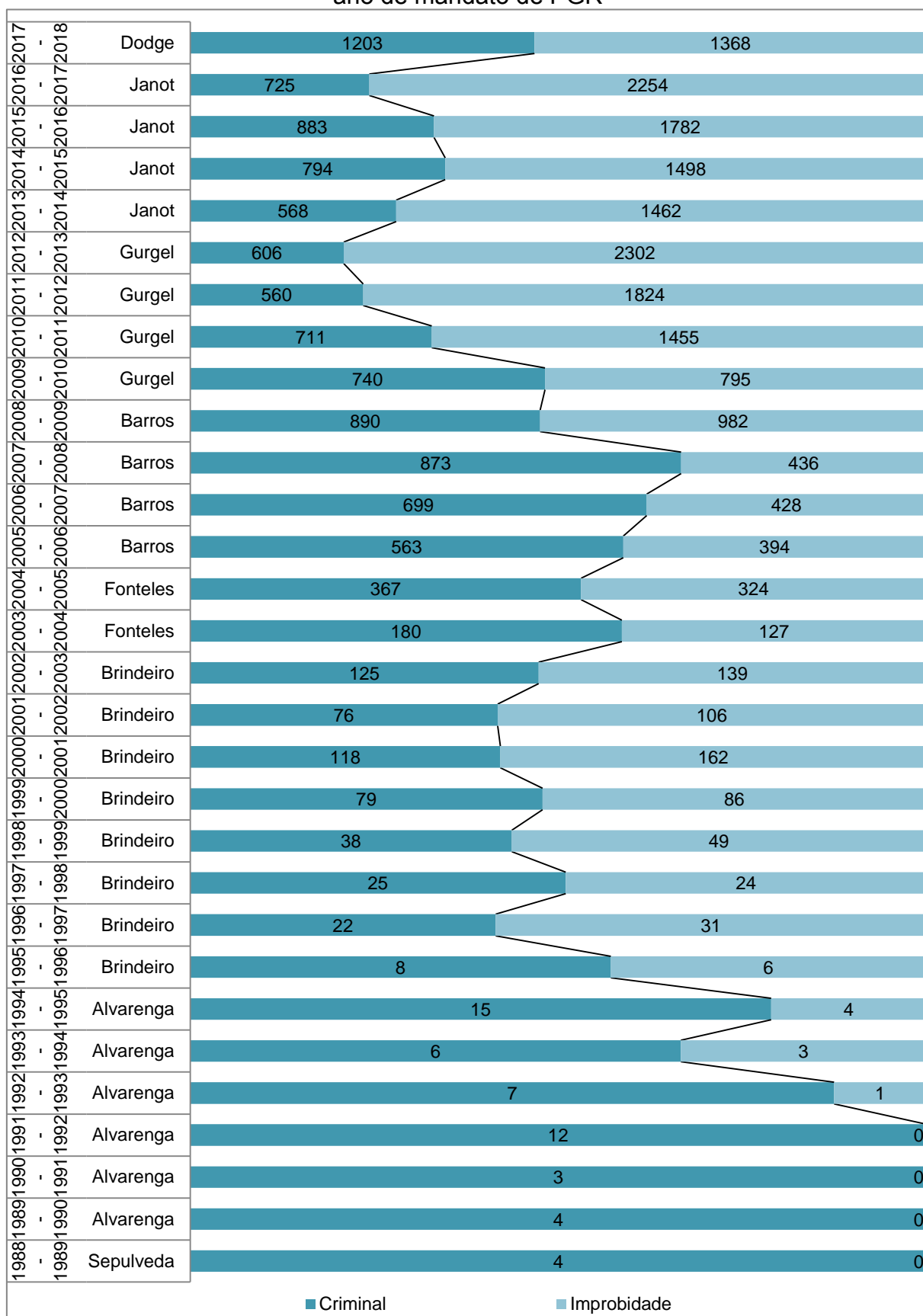
---

<sup>17</sup> “[...] hoje em dia tá um desbalanço muito grande no exercício das funções do MPF, que a gente vê que realmente tudo é direcionado para o penal, e aí no penal também abrange a improbidade administrativa. [...] Em todo Brasil tá assim, é muito mais no crime. Como a regra é do Conselho de Procuradores, eles já têm a maioria, e sempre vão ter. No DF agora foi impressionante, eu até tentei ajudar um pouco porque na área ambiental tem um colega, e é crime e cível. E a parte do NCC um monte, monte de gente, para mais de 20, e educação e saúde são 5 ou 6. Mas daí eles não querem, no momento que você tem um privilégio, benefício, você não quer perder” (MPF2).

não linear de flutuação entre as prioridades civis e penais no enfrentamento da corrupção por parte do MPF. No caso, as ações penais predominam na atuação do órgão de 1988 a 1996. Em parte, isso pode ser explicado pelo simples fato de que as ACPs por improbidade administrativa somente passaram a existir com a Lei de Improbidade Administrativa, em 1992, e que se levou um tempo até que elas fossem incorporadas como rotina de trabalho no MPF. Como resultado, as ACPs exibem um ligeiro predomínio de 1996 a 2003, quando então as ações penais passam a se tornar mais prevalentes. Esse quadro dura até 2008 e, especialmente, 2010, quando as ACPs assumem claro predomínio até 2018, quando há relativo equilíbrio. Quer dizer, mesmo durante o apogeu da Operação Lava Jato, e em que pese a sua clara ênfase penal, os casos civis prevaleceram durante o período. Ao todo, com efeito, há o predomínio das ações civis em relação às penais. Entre 1992 e 2018, há registro de propositura de 10.904 ações penais em casos envolvendo corrupção e de 18.042 ações civis públicas por improbidade administrativa. As primeiras perfazem 37,7%, e as últimas representam 62,3% do universo de casos.



Gráfico 2 – Autos judiciais envolvendo casos de corrupção por área de atuação e por ano de mandato de PGR



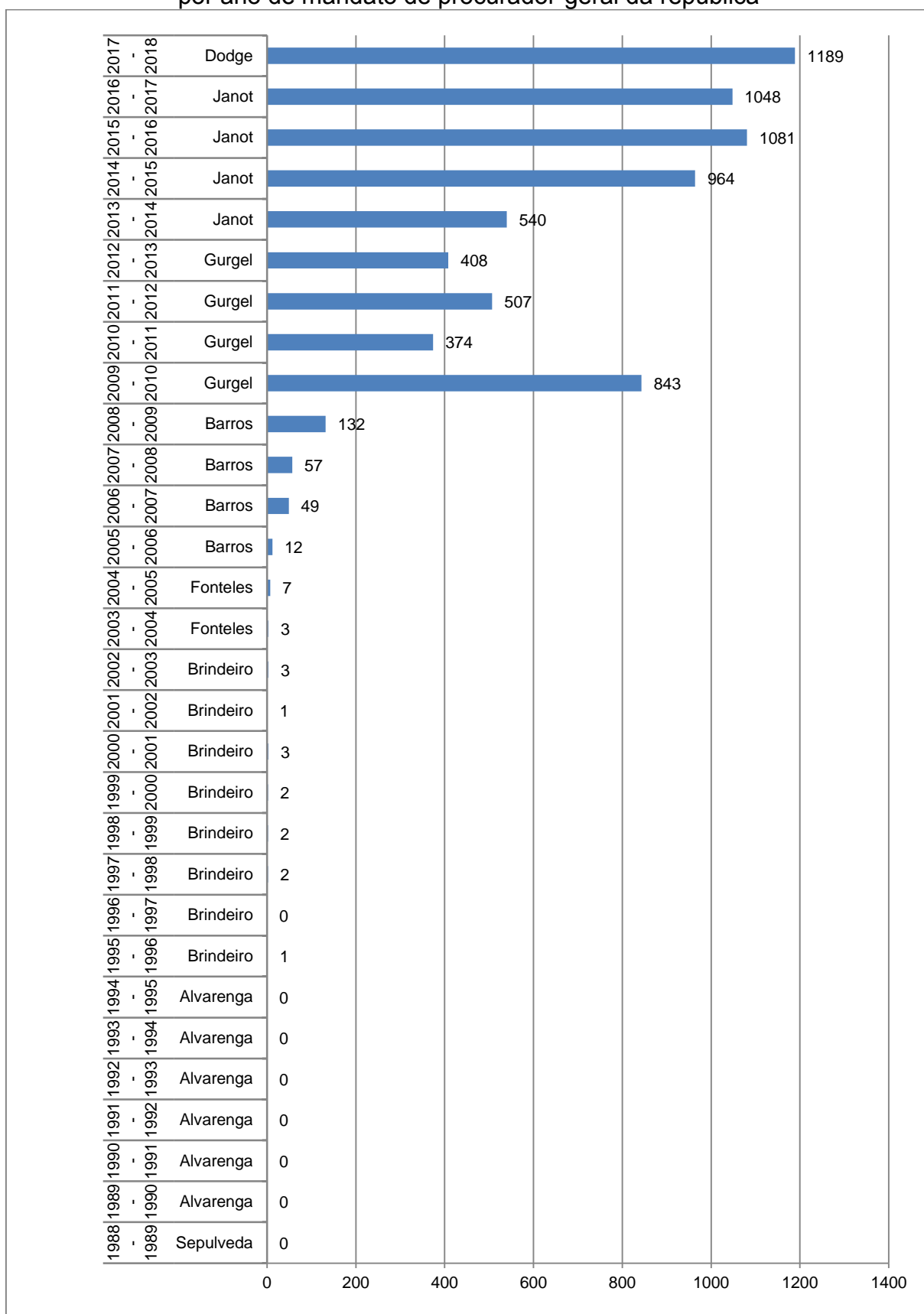
Fonte: Dados extraídos do Sistema Único/MPF (2020).

O gráfico a seguir elenca o número de arquivamentos de inquéritos policiais<sup>18</sup> envolvendo casos penais de corrupção por ano de mandato de PGR. O número de arquivamentos é importante, pois demonstra não só a potencialidade de atuação do MPF, mas também a relação com a Polícia Federal e a potencialidade desta, pois quanto mais inquéritos policiais constam no banco de dados do MPF, mais estreita e recorrente tende a ser a relação entre as duas instituições (o que não significa que esta seja necessariamente melhor e mais coordenada). O número absoluto de arquivamentos, quando elevado, não tem um potencial de indicar que há um menor esforço no combate à corrupção, mas que há mais casos sendo investigados, ainda que muitos cheguem à conclusão de que não há elementos suficientes para a propositura da ação judicial. Assim, considera-se o número absoluto de arquivamentos um indício de persecução no combate à corrupção, se acompanhado de um aumento no número de ações ajuizadas, como parece ser o caso.

---

<sup>18</sup> Anota-se que os dados recentes aos inquéritos civis somente estão disponíveis a partir de 2012, razão pela qual deixa-se a analisar nesse momento (em comparação com os inquéritos policiais), mas são analisados no capítulo que trata da estrutura administrativa do MPF, mais especificamente da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão.

Gráfico 3 – Número de arquivamentos de inquéritos policiais envolvendo corrupção por ano de mandato de procurador-geral da república



Fonte: Dados extraídos do Sistema Único/MPF (2020).

Os dados demonstram que ocorreu uma vertiginosa escalada na atuação do MPF em termos de combate à corrupção ao longo das três décadas analisadas, tanto em termos de propositura de ações judiciais, civis ou penais, quanto em termos de arquivamento de casos oriundos da polícia. Significa dizer que, se considerados em conjunto os dados de ajuizamento e de arquivamento, há um incremento fortemente ascendente na atuação do MPF no combate à corrupção, pois tanto o ajuizamento quanto os arquivamentos encerram, naquele ano, investigações que vinham tendo curso até então, seja com elementos suficientes para a judicialização do processo, seja com o fim da investigação por faltar elementos suficientes para dar prosseguimento à ação. A atuação do MPF, assim, pode ser compreendida como o somatório de ambos os resultados.

A partir disso, há que se questionar as razões pelas quais o vertiginoso crescimento na atuação do MPF ocorreu ao longo do tempo. Isto é, comprovada a premissa de que houve um crescimento expressivo no patamar de atuação do MPF no combate à corrupção, pode-se passar à análise das causas desse crescimento. Como já dito, a hipótese trabalhada nessa tese é de que houve um crescimento igualmente expressivo nas capacidades institucionais do MPF ao longo dos anos, seja de forma exógena, seja endógena. Os dois próximos capítulos tratam dessas duas dimensões das capacidades, buscando demonstrar sua transformação.

## 4 CAPACIDADES INSTITUCIONAIS EXÓGENAS

Conforme já referido, capacidades institucionais exógenas são aquelas que dependem do “ambiente político autorizador” (MOORE, 1995, p. 71) para serem geradas. Isto é, em última análise, elas resultam de decisões tomadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, e não pelo MPF. Isso posto, este capítulo se divide em três seções. A primeira abarca as várias reformas legislativas que empoderaram o MPF a atuar na área de combate à corrupção, incluindo desde a criação de novos tipos penais e modalidades de ação civil até novos instrumentos de investigação e formas de atuação. A segunda trata sobretudo da capacidade de pessoal do MPF, incluindo o número de integrantes e demais servidores do órgão. Finalmente, a terceira seção engloba os recursos orçamentários e a infraestrutura do MPF. Com efeito, e coerente com as considerações sobre capacidades institucionais específicas para o combate à corrupção e capacidades institucionais compartilhadas com outras áreas de atuação do MPF, pode-se dizer que a primeira (reformas legislativas) se enquadra no primeiro grupo e as duas últimas (pessoal e orçamento) se enquadram no segundo grupo.

### 4.1 REFORMAS LEGISLATIVAS E INCREMENTOS NA CAPACIDADE FORMAL

Quanto às reformas legislativas, com a promulgação da Constituição (BRASIL, 1988), que estabeleceu um novo formato de Ministério Público, outras reformas emergiram, especialmente reformas anticorrupção, causando alterações no sistema jurídico-normativo brasileiro que afetam diretamente o Ministério Público Federal. Nesse arcabouço, optou-se por dividir o tema das reformas legislativas a título de aclarar de que forma houve um incremento nas diferentes formas de atuação do MPF em termos de capacidade formal. Logo, neste primeiro momento, são apresentadas as reformas anticorrupção de forma geral, optando-se por compreender causal e temporalmente onde se situam no cenário legal brasileiro, para então, de forma individualizada, analisar-se as principais alterações na capacidade de atuação do MPF causadas pelas mudanças legais por área de atuação, ou seja, criminal e civil. Em um terceiro momento, serão expostas as recentes alterações em termos de instrumentalização da atuação do MP, que

impactam de forma significativa a capacidade formal institucional: os instrumentos de negociação.

Desde a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a atividade legislativa foi produtiva em criar novos tipos penais e ilícitos civis e administrativos. Uma vasta gama de crimes foi “criada” pela legislação, como é o caso dos artigos 89 a 98 da Lei de Licitações – Lei n. 8.666 (BRASIL, 1993a), que passaram a prever crimes de licitação até então inexistentes. Também, a Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) cria três espécies de atos de improbidade de amplo espectro, abordando uma ampla gama de atos que antes de sua edição não implicariam em responsabilização: atos que atentem contra os princípios administrativos (artigo 9º), atos que importem dano ao erário (artigo 10º) e atos que importem enriquecimento ilícito (artigo 11º). A criação de novos enquadramentos legais reforça a atuação do MPF, pois torna possível, em termos quantitativos, uma maior gama de casos.

Contudo, além da criação de novos tipos penais, algumas reformas anticorrupção ocorridas no arcabouço legal brasileiro muniram o MP de novos instrumentos de atuação, como é o caso da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), Lei do Crime Organizado (BRASIL, 2013b) e da Lei Anticorrupção (2013a). Nesse cenário, em que há um incremento em termos de oportunidades de atuação (criação de novos tipos penais e de improbidade) e de instrumentalização da capacidade de atuação do MPF, é importante entender o contexto (nacional e internacional) e a forma como essas reformas ocorreram, para, em um segundo momento, compreender as consequências que trouxeram.

Segundo Rose-Ackerman e Palifka (2016), as reformas anticorrupção são normalmente concebidas como formas de reduzir assimetrias, aumentando a transparência e a responsabilização dos agentes, ou diminuindo a discricionariedade e a tomada de decisão dos agentes. Aparentemente, estar-se-ia diante de um paradoxo. Conforme indaga Da Ros (2019b), uma vez que ocorreram reformas penetrantes no sistema anticorrupção brasileiro, inclusive que permitiram a autonomia, independência, aparelhamento, profissionalização e discricionariedade dos órgãos de combate à corrupção, como é o caso do MPF, por que razão a elite política teria decidido agir de forma a permitir o fortalecimento de órgãos e mecanismos de combate à *grand* corrupção?

Da Ros (2019b) elenca três tipos de reformas anticorrupção aprovadas no Brasil nos últimos trinta anos: reformas proativas, endógenas e reativas.

As reformas proativas são aquelas intencionalmente perseguidas por atores políticos e adotadas como agenda de combate à corrupção de forma explícita. São exemplos de reformas proativas a Lei da Lavagem de Dinheiro (BRASIL, 1998), a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), a revisão e reestruturação da Polícia Federal pelo governo Lula em 2003 (incremento do quantitativo de pessoal, aumento de salários etc.) e a criação da Controladoria-Geral da União, também em 2003. Já no governo Dilma Rousseff, ocorreu a aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011.

Reformas endógenas, por sua vez, são aquelas que ocorrem por impulso das instituições responsáveis pela execução das tarefas de combate à corrupção. Trata-se de inovações a nível organizacional no judiciário, no Ministério Público, na Polícia, nos órgãos de controladoria etc. As reformas endógenas não dependem diretamente das elites políticas, pois na maioria das vezes ocorrem por meio de janelas de oportunidade oferecidas pela aprovação de novas leis, permitindo melhorias em suas performances, muitas vezes de longo prazo (DA ROS, 2019b). As reformas endógenas serão enquadradas no capítulo próprio das capacidades endógenas.

O destacado papel que vem sendo avocado pelo MPF enquanto órgão de combate à corrupção se deve, em boa parte, às consequências indiretas das reformas reativas anticorrupção. Estas, como o próprio nome sugere, são respostas aos contextos de crise institucional aguda ou de intensa pressão popular. Surgem na sequência de escândalos de corrupção ou intensa insatisfação popular com a administração pública, muitas vezes incluindo protestos em massa. Trata-se, em grande medida, de respostas às pressões exógenas e são pontuações em um ambiente corrupto relativamente estável (DA ROS, 2019b), como se vê no quadro seguinte.

Quadro 2 – Reformas reativas anticorrupção e fato desencadeador

<b>Evento exógeno anteriormente ocorrido</b>	<b>Reforma reativa anticorrupção</b>
Impeachment do Presidente Collor de Melo (1992) Mobilizações populares em favor do impeachment (1992) Escândalo dos anões do orçamento (1993)	Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) Lei de Licitações (BRASIL, 1993a) Reforma do processo orçamental no Congresso
CPI do Judiciário (1999) Caso do Juiz Lalau (preso em 2000)	Reforma do Judiciário (2004)
Escândalo dos “sanguessugas” (2006)	Reforma das regras orçamentárias (descentralização) (2006)
Protestos de 2013 (Manifestação dos 20 centavos, Manifestações de Junho ou Jornadas de Junho)	Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013) Lei das Organizações Criminosas (BRASIL 2013) <sup>19</sup>

Fonte: Adaptado de Da Ros (2019b).

Nesses casos de reformas reativas, a pauta foi largamente definida de fora para dentro. Significa dizer que ao invés de ter partido dos próprios atores políticos, ganharam impulso durante períodos em que a classe política estava sob intensa pressão. Importa aqui destacar que um importante efeito cumulativo das reformas anticorrupção ocorridas nessas circunstâncias foi o acréscimo de poder, autonomia, discricionariedade, tipos penais e mecanismos de persecução atribuídos ao Ministério Público (DA ROS, 2019b).

Praticamente todas as leis mencionadas estabeleceram novas tipificações criminais ou comportamentos ilegais e preveem novas ferramentas para investigação e persecução. Significa dizer que o Ministério Público, que já havia alcançado status de autonomia e independência como medida reativa ao período autoritário anterior à redemocratização, com a Constituição Federal (BRASIL, 1988), passa a agregar ainda mais dessas atribuições após cada nova reforma reativa, além de novos mecanismos e ferramentas, como é o caso da ação de improbidade administrativa, da delação premiada advinda da Lei do Crime Organizado (BRASIL,

<sup>19</sup> Segundo Rodrigues (2019, p. 95), em que pese alguns analistas indicarem as manifestações ocorridas a partir de junho de 2013 como elemento de pressão para a aprovação da Lei de Organizações Criminosas, n. 12.850 (BRASIL, 2013), “o trâmite legislativo infirma essa conclusão, pois o conteúdo que constou na redação de 2013 já havia sido objeto de concordância dos parlamentares do Senado e da Câmara dos Deputados, nas votações realizadas em 2009 e 2012. A única emenda aprovada pelo Senado, em 2013, tratou da questão do acesso direto a bancos de dados pela polícia e MP, simplesmente para manter o que havia sido acordado pelo Congresso sobre o mesmo tema ao aprovar a Lei 12.683/12”.



2013), do poder investigatório corroborado pelo STF quando das manifestações de 2013 etc.

Quanto às manifestações de 2013, vale mencionar a entrevista MPF3, que enfatiza a importância desse momento para a instrumentação legal anticorrupção, conjugando a necessidade de cumprir compromissos internacionais assumidos:

*Teve essa onda de reforço institucional dos órgãos, mudanças legislativas e um marco relevante é 2013 com a questão das manifestações populares que levaram a agilizar a tramitação e aprovação de projeto de lei, alguns maduros e outros que precisavam aprimorar ainda. Duas leis: a do crime organizado e colaboração premiada e a anticorrupção, que vem reforçar a CGU. Vem na onda de reforçar um órgão interno da administração e ao mesmo tempo cumprir o compromisso assumido nos tratados, que é o de ter responsabilização mais efetiva da pessoa jurídica corruptora. Nominalmente, era pra cumprir a obrigação assumida no tratado da OCDE de punir o suborno transnacional do funcionário público. Como isso hoje no capitalismo ocidental é ligado às empresas, não é a corrupção de balcão, mas é sistêmica, organizada, então essa era a rubrica, o crime de suborno transnacional de funcionário público. (MPF3)*

Extrai-se do relato acima que outra fonte de reformas institucionais a ser considerada é a proveniente de pressões de órgãos internacionais para o reforço do combate à corrupção no Brasil. Para melhor análise, é importante traçar um breve histórico e um panorama dos tratados e acordos internacionais em matéria anticorrupção a que o Brasil se comprometeu ao longo do tempo.

Via de regra fortemente capitaneados pelos Estados Unidos, foram lançados tratados e acordos de intenções internacionais com objetivo de controlar a corrupção nos países, a fim de conter o problema enfrentado pelas empresas transnacionais, principalmente quanto ao pagamento de subornos para operacionalização de negociações de importações e exportações:

Após quase duas décadas de frustração (1975-1992), houve, em um período de aproximadamente 10 anos (1993-2003), uma verdadeira profusão de tratados internacionais anticorrupção, tanto no âmbito regional quanto internacional. É necessário analisar quais fatores que conduziram a uma mudança tão radical; por que as primeiras iniciativas fracassaram em atingir um consenso enquanto as mais recentes foram bem-sucedidas. (FERREIRA, 2015, p. 67)

Segundo Ferreira (2015), dentre vários fatores, o meio acadêmico foi determinante para a mudança de percepção. Pesquisas como as conduzidas por Rose-Ackerman, Bonnie Palifka, Paolo Maoro, Roberto Klitgaard, Vito Tanzi e Daniel

Kaufmann, sobre como conduzir reformas políticas e econômicas em países periféricos, publicadas na década de 90, concluíram que a corrupção era um grande obstáculo para o desenvolvimento dessas regiões. Isso, somado ao cenário mais favorável, contando com uma comunidade internacional mais receptiva à ideia de controle do suborno, fez com que os Estados Unidos passassem a investir simultaneamente na OEA, na OCDE e na ONU, aprovando tratados internacionais antissuborno nas três organizações.

Como resultado, tem-se a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996, ratificada pelo Brasil em 2002 (BRASIL, 2002); a Recomendação de 1994 da OCDE, que preleciona reformas internas de combate à corrupção e prevê avaliações periódicas entre si pelos Estados participantes (OECD, 1994); em 1997, foi firmada na OCDE a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, ratificada pelo Brasil em 2000 (BRASIL, 2000).

Por seu turno, a partir de 1996, o Banco Mundial lançou instrumentos jurídicos obrigando seus beneficiários de empréstimos a introduzirem mecanismos anticorrupção, tendo criado um sistema de sanções ao qual o Brasil se vincula. O *Procurement of Goods, Works and Non-consulting Services Guidelines* (WORLD BANK, 2011) estabelece “Diretrizes para prevenir e combater a fraude e a corrupção”, criando a obrigação de que os países financiados adotem práticas de prevenção à corrupção (art. 9º).

No âmbito da ONU, a Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional (BRASIL, 2004) foi assinada em 2000, contendo a imposição de implementação aos Estados-membros de punirem o suborno doméstico e transnacional. Já em 2003, surge um novo tratado: a Convenção da ONU contra a Corrupção, chamada de Convenção de Mérida, ratificada pelo Brasil em 2006 (BRASIL, 2006).

Diante desse cenário internacional, os Estados são compelidos a especializarem suas estruturas objetivando um maior planejamento e cuidado com políticas anticorrupção, passando a ser geridas, em muitos casos, por órgãos especializados, dotados de *expertise* necessária e autonomia para promoverem a prevenção e o controle. São as chamadas “agências anticorrupção”, que no caso do Brasil, passam a ser um espaço almejado pelo Ministério Público Federal, em relativa concorrência com a Controladoria-Geral da União.

Os instrumentos da ONU e da OEA estabelecem a obrigatoriedade da criação de agências anticorrupção nos países signatários, determinando que essas entidades devam ocupar papel de destaque no controle da corrupção, tanto na coordenação das estratégias quanto na investigação, processamento e até sancionamento das condutas (FERREIRA, 2015).

Segundo sugere a “cartilha” internacional, as agências anticorrupção representam a reafirmação do compromisso de um governo com a luta contra a corrupção frente à opinião pública (nacional e internacional) e devem conter alguns elementos para o bom funcionamento (SOUSA, 2010, p. 13-18): (i) independência para executar suas funções, sem interferência política, incluindo autonomia administrativa e orçamentária, com a garantia de recursos necessários para a realização de suas atividades; (ii) funcionamento através de mecanismos de cooperação com outras instituições, nacionais e internacionais, bem como outros países; (iii) captação de pessoal especializado e interdisciplinar (ou seja, a recomendação é no sentido de recrutar e treinar um quadro próprio, através de processos exclusivamente meritórios, ao invés de transferir funcionários de outros órgãos), aliada à remuneração e a mecanismos de proteção em relação ao trabalho condizentes com a responsabilidade dos funcionários; (iv) a seleção da autoridade maior da agência anticorrupção deve ser feita de maneira transparente e há recomendação de que sua indicação não seja realizada por uma autoridade política isoladamente (como o presidente da república), mas por mais de uma estrutura de poder (como indicação do presidente e aprovação do Poder Legislativo), assegurando-se, ainda, mecanismos de proteção à exoneração por motivos políticos, como por exemplo, a investidura em mandatos temporários acompanhados de procedimentos rígidos para destituição antes do prazo; (v) desenvolver a capacidade de investigar casos de grande complexidade e magnitude, envolvendo políticos, grandes empresas, buscando situações que incrementem visibilidade institucional e apoio da opinião pública, sendo capazes de grandes feitos para a manutenção desse suporte, o que viabiliza que a agência anticorrupção seja propulsora de reformas e mudanças da dinâmica do ambiente corrupto; (vi) evitar o funcionamento compartimentado como órgão sancionador e disciplinar, adotando postura preventiva e capaz de realizar pesquisas e avaliações de políticas anticorrupção; (vii) perpetuação no tempo, de tal forma que a agência exista não apenas para resolver escândalos, mas aliada a resultados ao longo do tempo

(OCDE, 2008). Essas orientações parecem ter servido de guia para instituições como o MPF, tamanha a coincidência entre os esforços institucionais e as diretrizes elencadas, como se verá ao longo do trabalho.

Diante dos três grandes tratados assinados pelo Brasil na ordem internacional (ONU, OCDE e OEA), ao longo das últimas duas décadas o País passou a sofrer grandes pressões internacionais para aprimoramento do sistema anticorrupção. O Brasil já foi avaliado pelos mecanismos da OEA em 2006, 2008, 2011 e 2012, e pela OCDE em 2004, 2007, 2010 e 2014. Os resultados dessas avaliações apontaram insuficiências do sistema jurídico brasileiro no controle da corrupção (FERREIRA, 2015).

É nesse cenário que o MPF passa a realizar mudanças internas (capacidade endógena) e aumentar sua capacidade como reflexo das mudanças legislativas que ocorreram no Brasil ao longo das últimas décadas (capacidade exógena). A entrevista MPF3 revela com clareza esse processo:

*Depois de 2000, o que empurra o combate à corrupção são os tratados internacionais, assinados pelo Brasil na década de 90 – OEA, ONU, OCDE –, que têm uma direção no combate ao crime organizado e à corrupção, ao suborno transnacional, feitos sob o influxo da globalização econômica, que precisa de um ambiente comercial bom, regulado e mais competitivo, então para evitar deslealdade comercial é que isso ganhou peso nas instituições jurídicas internacionais. Quando internalizados no Brasil, até 2005, eles passam a poder exigir do país, através das avaliações que os organismos internacionais fazem, o cumprimento das obrigações assumidas, e entre essas obrigações a melhoria da legislação, e também ações de combate à corrupção, aparelhamento de instituições e órgãos para fazerem esse tipo de combate à corrupção e ao crime organizado, porque se pensar em crime organizado, pensar em tráfico de drogas, que é o mais global, um dos mais comuns, que assola todos os países, o que ele traz junto: violência mais comum, física, corrupção, lavagem, tudo se interliga. Por isso esses tratados falam em combate à corrupção e lavagem de dinheiro, destacadamente, porque isso tudo se relaciona. Se pensar em outros tipos de ilícitos que são contemporâneos, tráfico de pessoas, escravidão contemporânea, prostituição, isso se inter-relaciona com uma rede de corrupção. Você tem que corromper fiscal, fronteira, lavar dinheiro, empresa laranja, fantasma, tudo isso tá interligado. Enfim, com esse pano de fundo dos tratados houve melhorias institucionais e legislativas, que foram sendo feitas pouco a pouco, reforçando alguns órgãos na ordem federal, e também porque com o crescimento do MP, outros órgãos de controle que são órgãos da administração, como a CGU, quiseram se capacitar. Há uma disputa de protagonismo. Há uma falta de autolimitação, de qual a função. Uma coisa é ter um poder, outra coisa é ter um parapoder, como o MP, é uma coisa entre os poderes, outra coisa é você ser parte de um poder executivo, ser parte daquele modelo, e todo mundo quer um pouco de autonomia para além do devido.*

*[...] A questão da pressão internacional pelo reforço ao combate à corrupção se dá pelo interesse internacional, comercial especialmente, de evitar o “preço” da*

*corrupção nas negociações de comércio internacional. Quando houve a alteração do COAF, recentemente, fomos instados pelo FMI a explicar se isso afetaria o combate à corrupção, se haveria algum prejuízo efetivo, pois isso poderia afetar as negociações de comércio internacional, ou seja, tem um efeito direto sobre as políticas comerciais internacionais, sobre a balança comercial.*

No mesmo sentido, quando questionada sobre o combate à corrupção como prioridade da instituição, dado o imenso leque de possibilidade de atuação do MPF, a Entrevista MPF2 evidencia a janela de oportunidade criada pelo ambiente dos tratados internacionais, do qual o MPF buscou se apropriar:

*Sim, com certeza [houve uma priorização do combate à corrupção], se percebe muito com o planejamento estratégico. Mas é um movimento internacional. É uma reação mais que uma ação.*

*Sem dúvidas, o Janot criou os Núcleos de Combate à Corrupção, claramente colocou isso como uma prioridade, colocou dinheiro e as estruturas mudaram por conta disso. O Janot fez isso por influência do cenário internacional, de Mérida.*

*Ele era mais ligado ao meio ambiente.*

*O PT investiu muito nas estruturas anticorrupção, nas ferramentas.*

*Eu me lembro das rodadas, que vinham pessoas do exterior pra fazer entrevistas, isso já foi antes da entrada do Rodrigo [Janot].*

*Eu acho que tem essa pressão internacional, que então o Rodrigo, ele ia vendo as coisas, fazendo, ele viu a janela da corrupção e encampou.*

Reiteradamente, e em destaque, o MPF é mencionado nos relatórios de monitoramento da OCDE, que rotineiramente, através de rodadas, realiza o monitoramento da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (chamada Convenção Antissuborno). No relatório de 2017, avalia os avanços do Brasil no combate à corrupção e evidencia evoluções, especialmente diante da Nota Técnica n. 1/2015 do MPF:

*Action taken as of the date of the follow-up report to implement this recommendation: In May, 2015, the Brazilian Federal Prosecution Service (FPS) issued the Technical Note n. 1/2015 (ANNEX 1), addressed to all federal prosecutors. The document gives notice of the Phase 3 evaluation report and sets forth technical guidelines to enhance effectiveness in combating foreign bribery. (OCDE, 2017, p. 7)*

Além de fundamentar as evidências de evolução no combate à corrupção na Nota Técnica n. 1/2015 do MPF, o Relatório da OCDE (2017) aponta os acordos de leniência firmados, os valores confiscados e repatriados, bem como a evolução dos

casos envolvendo Petrobrás e BNDES. Ainda, menciona o lançamento do Portal de Combate à Corrupção do MPF ([combateacorrupcao.mpf.mp.br](http://combateacorrupcao.mpf.mp.br)) e a campanha “10 medidas contra a corrupção” como pontos de evolução do País no combate à prática corruptiva, evidenciando a condução das práticas anticorrupção capitaneadas pelo MPF pelas guias das organizações internacionais:

*The FPS launched in December 2014 a portal entirely dedicated to the fight against corruption ([combateacorrupcao.mpf.mp.br](http://combateacorrupcao.mpf.mp.br)), which constitutes a valuable tool for the monitoring and control over anti-corruption proceedings conducted by the agency. The system is integrated to the Transparency Portal of the FPS and presents statistics on corruption in Brazil. It lists the criminal offences, including the crimes against foreign public administration, and presents emblematic cases and updates related to big corruption cases. Besides, the Portal provides two statistical tools that enable anyone to visualize data on the judicial or extrajudicial actions initiated by the FPS to combat corruption. The first one is a tool of Business Intelligence that allows for the assessment of graphics and interactive tables for the follow-up of cases under investigation. Data regarding the number of indictments per year, by state of the Federation and by criminal offence may be consulted. Additionally, the Corruption Map presents information on the geographic distribution of proceedings initiated by the FPS throughout the country, presenting links to the “Único System”, and allowing for the consultation on the status of proceedings. The “Único” is an integrated system of institutional information of the FPS and it aims at assisting its users with the management of the proceedings’ flows. The tool was created in order to streamline and unify the processing of judicial and administrative documents, allowing for the national integration among the FPS units and enhancing celerity and security. Additionally, it is worth mentioning the FPS initiative called “Ten Measures Against Corruption”, which encompasses proposals regarding the fight against corruption and impunity. The Measures are grouped into twenty Bills, already sent to the National Congress for appreciation and vote. The initiative counted on a massive campaign for mobilizing public opinion, and the Bills were endorsed as popular initiatives. Among the Measures there is one targeting accountability of judicial courts and prosecution services, including through the obligation of making publicly available annual statistics regarding the number of improbity and criminal actions of corruption initiated, the number of proceedings with a final conviction, filed or pending of decision, along with the processing period. The Bill provides for corrective measures in case such statistics point to unjustified delays. (OCDE, 2017, p. 24)*

Cumprir mencionar o papel inverso despendido pelo MPF junto à OCDE. Em 2012, 2016 e 2019, o MPF enviou membros para realizar a avaliação de adesão da Suécia, da Argentina e do Peru à Convenção da OCDE (MPF, 2016a; 2019; s./d.). Esse fato evidencia o estreito laço do MPF com a organização internacional e, principalmente, sua notoriedade junto à OCDE enquanto instituição formal de combate à corrupção no Brasil.

Assim, observa-se que fatores internacionais foram importantes e providenciais para que o MPF se apropriasse da função de órgão de combate à corrupção e, a partir daí, alinhado aos comportamentos esperados de uma agência anticorrupção, assumisse o roteiro proposto pelos institutos internacionais aos quais o Brasil aderiu.

Segundo Engelmann e Menuzzi (2020), a conexão internacional é relevante para entender o fortalecimento corporativo do MPF e, em geral, as condições de apropriação e legitimação da agenda na esfera doméstica. Segundo referem, esse movimento foi assumido pelo MPF a partir dos anos 2000, com a encampação de discursos de limpeza da política e da luta contra a corrupção, a partir dos quais o MPF se torna, ao lado do judiciário, centro de comando de disseminação do “catecismo” anticorrupção sob várias frentes de conexão, como a OCDE, ONGs, grupos de trabalho e outras organizações internacionais.

Um forte indicativo dessa assunção de ideais, proveniente da relação entre o MPF e organizações internacionais, é a proliferação de treinamentos acadêmicos e a disseminação de ideias anticorrupção, que indicam a consolidação dessa doutrina (ENGELMANN; MENUZZI, 2020).

O fenômeno das operações anticorrupção em diversos países foi fruto da influência internacional sobre os órgãos internos denominados “agências anticorrupção”. As operações anticorrupção fazem parte de um hiperativismo judicial e de agências de *accountability* envolvendo escândalos políticos e financeiros, como foi o caso da operação mãos limpas na Itália e dos escândalos ocorridos na França e na Espanha, que mostraram que a sistemática de operações fundada em escândalos e calcados no sistema judiciário funciona (ENGELMANN; MENUZZI, 2020). A mesma lógica foi aplicada na operação Lava Jato brasileira.

Em termos gerais, ao instrumentalizarem o MPF, as reformas anticorrupção viabilizam meios de incrementar sua atuação. Com isso, ao longo do tempo, o Ministério Público brasileiro foi sendo munido de diversos instrumentos de forma cumulativa. São procedimentos judiciais, extrajudiciais, ferramentas processuais e investigatórias, que aparelham a instituição conferindo-lhe maior poder de ação. Muitos desses instrumentos merecem uma análise mais acurada no seu conjunto, de forma que se perceba todo o arcabouço de que se vale o *parquet* brasileiro na sua atuação, mais precisamente desenhando-se a medida da capacidade formal do Ministério Público Federal.

A capacidade formal deve ser analisada enquanto ferramenta por si só, ou seja, qual seu alcance e objetivo enquanto “instrumento de poder”, nos termos de Marona e Kerche (2018, p. 84), mas também à medida que cada ferramenta formal garante meios de atuação com maior ou menor participação do Poder Judiciário e da Polícia Judiciária. Conforme referido inicialmente, antes mesmo da Constituição Federal, o Ministério Público já tinha à disposição um “arsenal” composto por ação penal pública, ação civil pública, inquérito civil e termo de ajustamento de conduta. Entretanto, foram as reformas anticorrupção que ampliaram a gama de capacidades formais para a atuação do MPF.

Antes de apresentar-se os mecanismos adicionados pela legislação ao leque de opções de que dispõe o MPF para sua atuação, se faz necessário esclarecer o rito formal a que são submetidos os fatos que chegam ao conhecimento do órgão, pois tais mecanismos decorrem da forma como o MP opta por atuar.

As comunicações de fatos irregulares chegam ao Ministério Público por meio de *notitias criminis*, que são as “notícias de fatos” (NF), que chegam por canais diversos de comunicação, como ofícios formais de outros órgãos, meios de comunicação anônima ou não, como por meio telefônico, atendimento presencial (Salas de Atendimento ao Cidadão), e-mail, atendente virtual, aplicativos de celular, muitas vezes por iniciativa dos próprios procuradores, que encontram irregularidades noticiadas na mídia etc. A partir do dia da autuação da NF, são contados 30 dias para conclusão, que não podem ser prorrogados. Ou seja, são 30 dias para que alguma análise mínima seja feita e uma providência tomada. Passados os 30 dias, se não foi possível concluir qual a providência ideal a ser dada, converte-se em Procedimento Preparatório (PP), com prazo de 90 dias, prorrogáveis por mais 90 dias. Passado o prazo, necessariamente será instaurado Inquérito Civil (IC), com prazo de um ano, mas prorrogável por infinitas vezes, por fundamentação do procurador responsável. A NF pode ser convertida em IC de plano, se da análise resultar a conclusão de que realmente se trata de um fato irregular que precisa ser apurado, logo, o PP é dispensável.

Se da análise prévia se conclui que a NF não constitui irregularidade, é possível o seu arquivamento. Da comunicação do arquivamento, o comunicante poderá interpor recurso. Outra providência poderá ser o encaminhamento a órgão diverso a quem se entenda que compete a apuração, como é o caso do declínio para o MP estadual.



Em se tratando de fato que possa vir a configurar ilícito penal, depois de instaurado o procedimento e ocorrida a distribuição, o procurador pode requisitar, se considerar necessário, uma investigação policial para apurar o caso. Neste caso, a Polícia Federal dará início a um Inquérito Policial (IP). Entretanto, o MPF pode dar início à investigação diretamente, sem a participação da Polícia. É o caso de Procedimento de Investigação Criminal (PIC).

A fim de melhor entender a forma de atuação do Ministério Público Federal, em especial quanto aos instrumentos e mecanismos que mensuram sua capacidade formal, passa-se, então, a uma análise descritiva de cada um dos instrumentos pré-existentes e surgidos desde a Constituição Federal de 1988, partindo-se do instrumento precípua institucional: a ação penal pública.

#### **4.1.1 Ação Penal Pública e Investigação Criminal**

Cada Estado soberano tem uma forma de tratar a ação penal. No caso brasileiro, em se tratando de crime considerado grave, que ultrapassa a esfera do interesse individual de ver a conduta reprimida, adentrando no âmbito da defesa da sociedade contra o infrator, o ajuizamento da ação penal compete ao MP, e não à pessoa lesada. Trata-se do monopólio estatal da ação penal pública. Ou seja, ao MP, e somente a ele, compete o início da ação penal pública. Trata-se de titularidade privativa, prevista no artigo 129, inciso I da Constituição (BRASIL, 1988). Este é o único instrumento processual em que o Ministério Público é titular privativo.

No que diz respeito à ação penal pública, a medida da punibilidade está associada à discricionariedade do órgão acusatório. O Código Penal brasileiro previu, em 1940, que o *parquet* teria baixa discricionariedade no que toca à ação penal pública (BRASIL, 1940). Trata-se do princípio da obrigatoriedade da ação penal, segundo o qual ao Ministério Público não é permitido fazer análise de conveniência e oportunidade quando do ajuizamento da ação penal pública, devendo promover a denúncia sem análise discricionária, sendo permitido apenas análise de elementos objetivos formais, como as condições da ação. Em que pese tenha surgido um entendimento que passou a questionar o princípio da obrigatoriedade da ação penal com o advento da Constituição Federal de 1988, especialmente em face da independência funcional prevista no artigo 129, ainda

assim, prevaleceu, até há pouco tempo, o princípio da obrigatoriedade, como se verá adiante (BRASIL, 1988).

Sobre os atos preparatórios da ação penal, uma vez iniciado o inquérito policial, a tramitação ocorre entre Polícia e Ministério Público via Judiciário. Isto é, a remessa dos autos investigatórios não passaria diretamente de um para outro, mas sempre entraria na porta do Poder Judiciário, para dali ir ao outro órgão, como que sob uma tutela do juiz. Ainda, a previsão do Código Penal (BRASIL, 1940) era a de que competia ao Ministério Público apresentar a ação penal ao juiz de acordo com o que fora juntado e informado nos autos do inquérito pela polícia judiciária. Se entendesse que aquilo não era suficiente, que mais alguma informação deveria ser buscada, era necessário justificar por escrito e solicitar, via judiciário, que os próprios policiais buscassem novos indícios.

Essa sistemática produzia (e em grande medida ainda produz) atritos entre os órgãos. Muitas vezes a autoridade policial entendia que o inquérito já estaria suficientemente instruído, mas o membro do MP solicitava novas colheitas de provas, pois lhe competia exclusivamente a *opinio delicti*, ou seja, o convencimento de que ali existiriam elementos suficientes para que a ação fosse ajuizada e não arquivado o inquérito.

Os ânimos se acirraram entre os órgãos, principalmente quando os prazos para o andamento e conclusão dos inquéritos passaram a ser fiscalizados pelo CNMP e pelo CNJ. Assim, quando um inquérito estava parado no Ministério Público sem análise há muito tempo, era simplesmente remetido de volta à Polícia, solicitando uma diligência qualquer, duvidosamente necessária, apenas para não extrapolar o prazo em que poderia permanecer inerte. O mesmo ocorria inversamente: mesmo sem instrução suficiente, os autos eram remetidos pela Polícia, como se conclusos estivessem, ainda que de forma precária, para evitar o excesso de prazo.

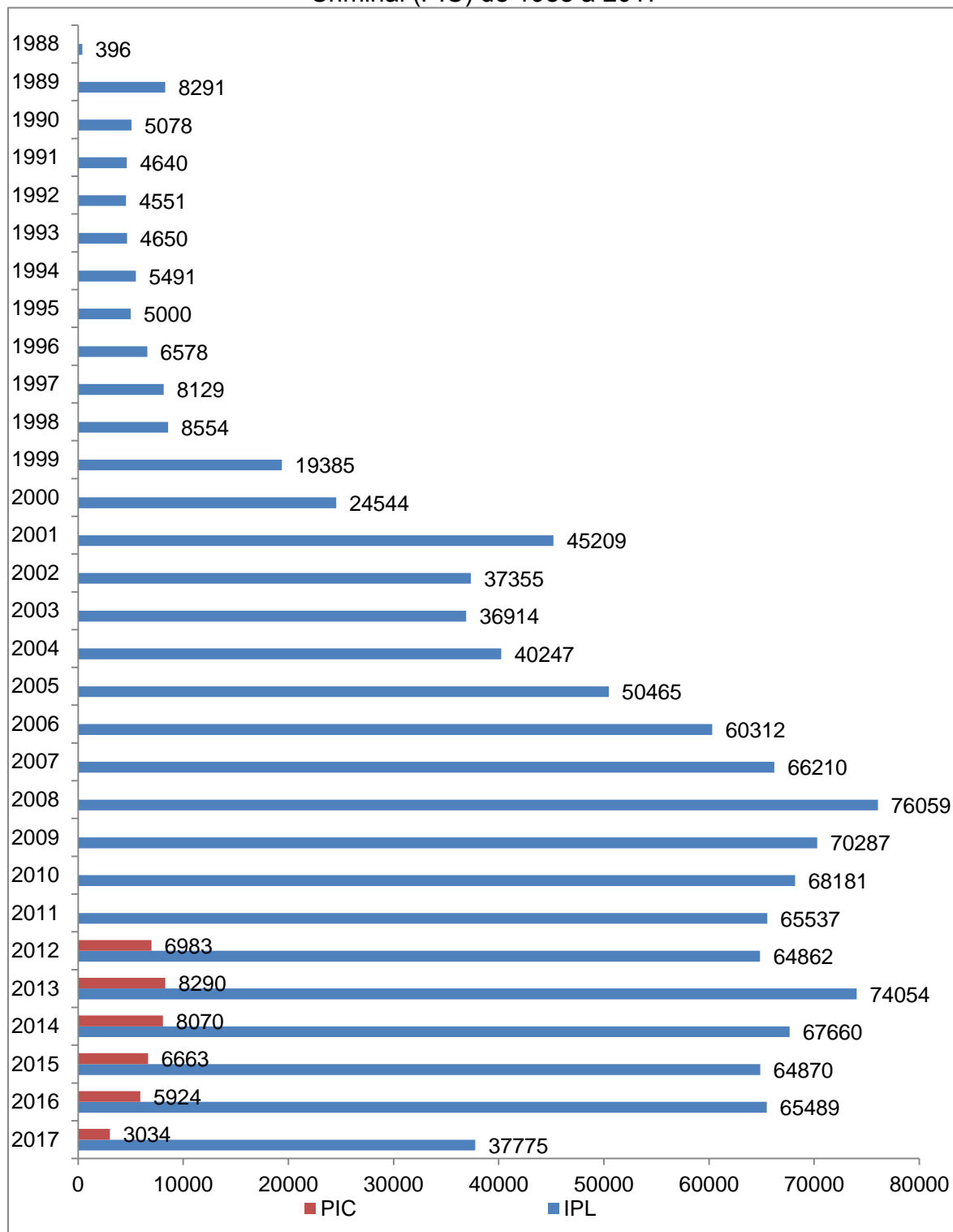
Mais ainda, muitas vezes, enquanto autos físicos, quando bem articulados os órgãos, suprimia-se o envio do inquérito via judiciário, remetendo-se de um órgão diretamente a outro, para evitar delongas do judiciário que se entendiam desnecessárias. Essas questões foram superadas em grande proporção quando da introdução dos processos eletrônicos, cuja tramitação passa a ser mais célere, e necessariamente através do sistema eletrônico disponibilizado pelo Poder Judiciário.

Também, outro fator relevante foi a “revolução institucional” por que passou a Polícia Federal a partir de 2003, caracterizada por um crescimento vertiginoso de seu orçamento e de seu contingente, além de inúmeras mudanças de interesse da categoria, o que favoreceu a qualidade da persecução penal. Segundo Marona e Kerche (2018), em termos de gastos com a Polícia Federal, de 2003 a 2016 houve um aumento de 2.733%. Melhor equipada, em termos de pessoal e material, a relação com o MPF passa a se alterar também, via de regra se fortalecendo ao longo do tempo e na medida que a PF passa a qualificar seu trabalho, não mais “correndo atrás” do MPF.

Ainda, a crescente autonomia da Polícia Federal em relação ao Executivo redefiniu a dinâmica de funcionamento da rede de *accountability* da administração pública, deslocando da prevenção para a repressão e alterando as estratégias de atuação do MPF em direção à repressão de práticas delituosas e mediante o uso do poder de dissuasão da eventual sanção penal (MACHADO, 2007). Em que pese a PF tenha elevado sua capacidade investigativa, como já visto anteriormente, concorre com o MPF em termos de titularidade da prerrogativa de investigar. Mas cumpre salientar que, ainda que tenha provocado a disputa pelo poder investigatório, o MP não dispõe dos meios necessários de efetivação da investigação, em comparação com a Polícia. Ou seja, ainda que tenha travado uma árdua disputa por esse espaço de poder, o Ministério Público pouco consegue fazer uso da investigação criminal, seja porque não detém pessoal treinado e qualificado para tanto, seja porque não possui instrumentos necessários, como por exemplo, meios de implantação de escutas e grampos telefônicos.

O gráfico abaixo revela o total de inquéritos policiais instaurados por ano de 1988 a 2017, de forma que se observa o incremento no número de investigações realizadas pela Polícia Federal. Em que pese previsto na Lei Complementar n. 75 de 1993 (BRASIL, 1993b), e regulamentado no MPF em 2004 (pela Resolução nº 77/2004), somente a partir de 2012 estão disponíveis dados referentes aos Procedimentos de Investigação Criminal, conduzidos pelo MPF sem participação da Polícia Judiciária. Além disso, percebe-se que já em 2014 o número de apurações começa a diminuir, denotando que houve um grande esforço nos primeiros anos dos dados (2012 e 2013), o que aponta para um esforço no uso do poder investigatório enquanto instrumento de avocação de atribuição, para nos anos seguintes se delegar, novamente, à PF a atribuição investigatória.

Gráfico 4 – Número de inquéritos policiais (IPL) e Procedimentos de Investigação Criminal (PIC) de 1988 a 2017



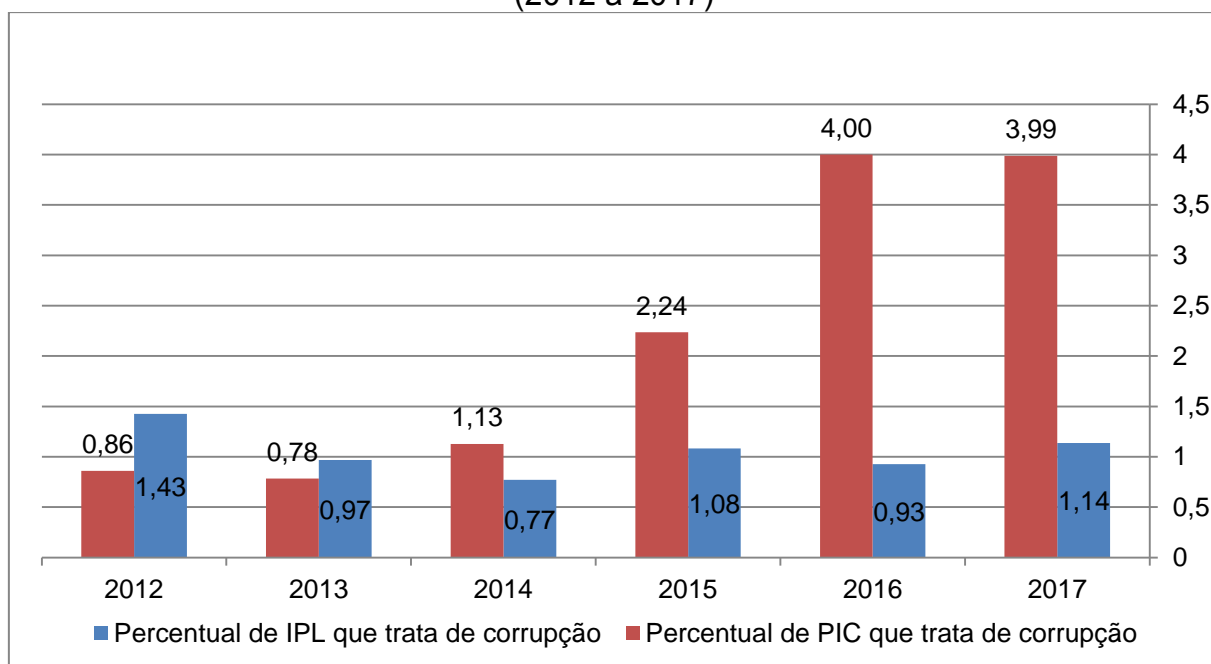
Fonte: Dados extraídos do sistema Business Intelligence do MPF (BI2) (2020).

A justificativa utilizada pelo MP para avocar o instrumento de poder de investigação foi a possibilidade de apurar fatos que envolvessem policiais e autoridades, especialmente do Executivo, que, se investigadas com a participação

policial, restariam prejudicadas pelas interferências indevidas destas autoridades. Significa dizer que o principal elemento de discussão que deu azo à avocação do poder de investigação ao MP foi justamente a repressão aos crimes de corrupção envolvendo agentes públicos, inclusive de policiais e políticos.

O gráfico abaixo mostra a proporção de inquéritos policiais (IPL) e Procedimentos de Investigação Criminal (PIC) que apuram fatos relacionados à corrupção em relação ao total de IPL e PIC (do gráfico acima). Verifica-se que o MPF investiga proporcionalmente mais casos de corrupção do que a PF. Em 2016, 4% das investigações conduzidas pelo MPF tratavam de corrupção praticada por agentes públicos, ao passo que apenas 0,93% das apurações conduzidas pela PF tratavam desse tipo de delito. É possível extrair que a taxa de casos de corrupção investigados pela PF é relativamente estável, enquanto no MPF é crescente.

Gráfico 5 – Proporção de procedimentos apuratórios (Inquéritos Policiais – IPL e Procedimentos de Investigação Criminal – PIC) que tratam de crimes de corrupção (2012 a 2017)



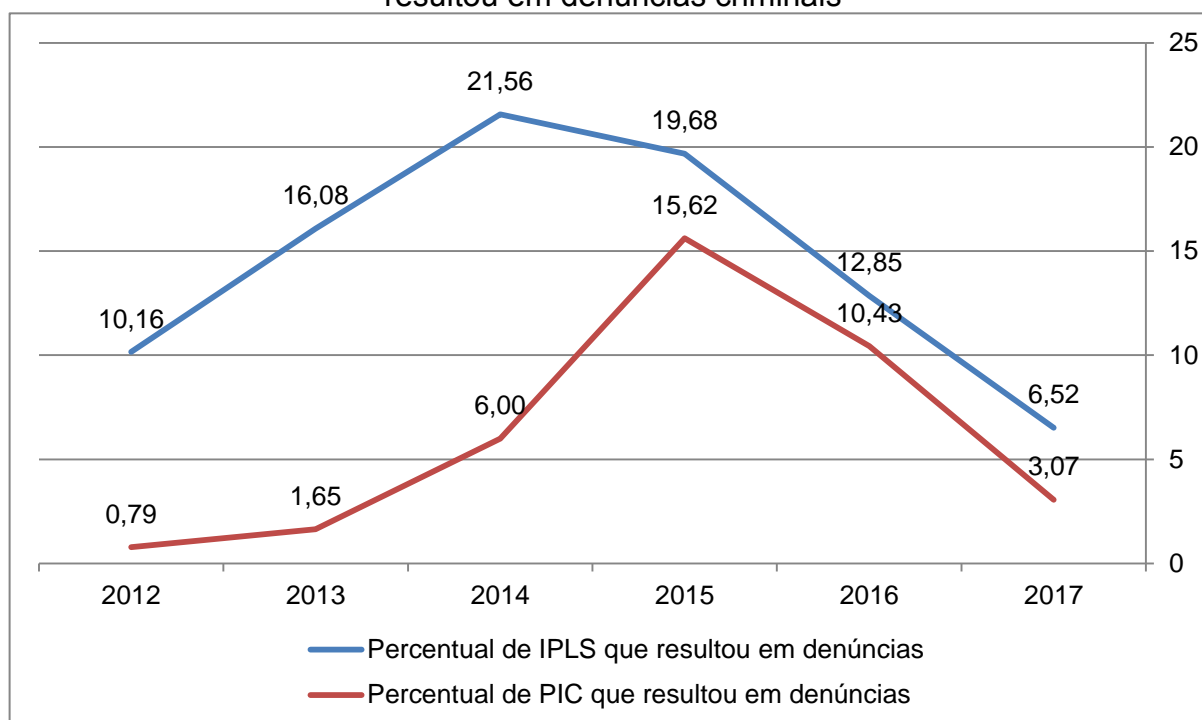
Fonte: Dados extraídos do sistema Business Intelligence do MPF (BI2) (2020).

Ainda que o MPF apresente maior proporção de investigações de casos de corrupção do que a PF, se considerado o fato de que o MPF avocou o poder investigatório sob o pretexto de justamente apurar esse tipo de delito, o percentual máximo de 4% alcançado na série temporal não pode ser considerado elevado. Isso sugere que, na realidade, predominam outros tipos de crimes tratados por meio de

PICs no MPF, em proporção muito superior às alegações de crimes relacionados à corrupção.

O gráfico seguinte demonstra o resultado obtido a partir das investigações pela PF e pelo MPF. Verifica-se que, proporcionalmente, as apurações feitas pela PF (IPL) produzem mais eficiência na apuração dos fatos criminosos do que as investigações realizadas pelo MPF (PIC). Em 2014, a PF atinge um índice de 21,56% dos inquéritos finalizados em denúncias criminais, enquanto o maior patamar atingido pelos PIC foi de 15,62%, em 2015. Em toda a série analisada, o índice de efetividade atingido pelas investigações da PF foi maior do que do MPF. Há que se levar em consideração, ainda, que o MPF faz a seleção discricionária daqueles fatos que pretende investigar por conta própria, restando à PF apurar todos os fatos que o MPF não tem interesse em apurar sem o esforço policial. Ou seja, ocorre uma seletividade dos casos, que parte do MPF.

Gráfico 6 – Comparativo entre a proporção de procedimentos de investigação (Inquéritos Policiais – IPL e Procedimentos de Investigação Criminal – PIC) que resultou em denúncias criminais



Fonte: Dados extraídos do sistema Business Intelligence do MPF (BI2) (2020).

Vale repisar que, de acordo com o princípio da obrigatoriedade da ação penal, uma vez que a PF tenha concluído as investigações, apurado materialidade e autoria do fato delituoso, ao membro do MPF não caberia discricionariedade sobre o

ajuizamento da ação penal. Entretanto, recentemente, o MPF encampou de diversas formas uma ampliação da discricionariedade sobre a ação penal, notadamente sob o fundamento da seletividade penal, o que mais tarde foi abraçado pela reforma do Código de Processo Penal, Lei n. 13.964 (BRASIL, 2019), quando incluído no artigo 28-A o novo instrumento de uso privativo do MP, denominado “acordo de não persecução penal”. Isso será abordado na seção 4.1.3, em que se discutirá outras formas de atuação do MPF, incluindo esses novos acordos.

#### **4.1.2 Inquérito Civil, Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa**

O inquérito civil (IC) é um instrumento de apuração exclusiva do MP. Trata-se de procedimento administrativo investigatório, de caráter inquisitivo, ou seja, sem direito à ampla defesa e contraditório, instaurado e presidido pelo próprio MP. O procedimento tem por objetivo a coleta de elementos de convicção para a atuação processual e extraprocessual, precipuamente para o ajuizamento de ACP ou celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). É um procedimento facultativo ao MP, dele fazendo uso se assim lhe convier (DIDIER JÚNIOR; ZANETTI JÚNIOR, 2017).

O IC se aproxima, em certa medida, do inquérito policial, mas com ele não se confunde. O arquivamento do IC se dá nas vias internas do MP, sem remessa ou anuência judicial, enquanto o IP precisa ser arquivado por meio do judiciário. Por si só, esse fator já demonstra o potencial de discricionariedade atribuído ao MP.

Em que pese o IC não obrigue o MP a conceder o direito de defesa ao investigado, por outro lado, permite meios de coerção sobre os acionados, por meio de requisições e notificações, bem como a condução coercitiva em caso de não cumprimento, por força do artigo 26, inciso I da Lei Orgânica do Ministério Público (BRASIL, 1993c). Ainda, o artigo 8º, §1º da Lei n. 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública (BRASIL, 1985) possibilita ao MP a requisição de perícias e informações, de entes públicos e particulares, em prazo não inferior a dez dias.

Outra importante consideração em termos de poderes atribuídos ao MP pelo inquérito civil relaciona-se ao foro por prerrogativa de função. No caso de inquérito policial, a instauração contra autoridades detentoras do foro deve obedecer aos ritos constitucionais e processuais da prerrogativa de foro especial. Assim, por exemplo, a abertura de inquérito policial contra agentes públicos, depende, muitas vezes, de

autorização judicial de grau correspondente ao foro especial. Já, o inquérito civil não observa essa relação; membros do MP de qualquer grau podem instaurar inquérito civil ainda que relacione fatos praticados por autoridades detentoras de foro privilegiado. Há apenas a restrição de que não podem officiar diretamente algumas autoridades que, por legislação própria, devem ser oficiadas apenas pela autoridade de hierarquia correspondente no MPF, como o PGR para os casos do alto escalão federal do Executivo, Legislativo e Judiciário. Contudo, uma vez que à ação civil pública, especialmente à ação civil pública por ato de improbidade administrativa, não se aplica a prerrogativa de foro especial, entendimento firmado pelos tribunais superiores desde o caso da ex-governadora do Rio Grande do Sul Yeda Crusius nas ações civis decorrentes da operação Detran-Rodin, também a apuração por meio de inquérito civil não é limitada pelo foro especial<sup>20</sup>. Diante desses fatores, o inquérito civil, ao lado da ação civil pública, e mais tarde da ação de improbidade administrativa, passou a dotar o MP de um novo patamar de ferramentas processuais e extraprocessuais, ampliando enormemente a gama de possibilidades instrumentais dos membros do MP. A entrevista MPF1 ressalta essa conclusão:

*Fator remoto que reconfigura o Ministério Público é o Inquérito Civil. O Ministério Público muda a partir do Inquérito Civil. A capacidade investigativa do Ministério Público ganha força. Perceberam o quanto o Ministério Público ficava limitado por depender das investigações da Polícia? A Ação Civil Pública abre espaço para esse instrumento, que foi introduzido na Constituição Federal pelo lobby constitucional.*

Some-se, ainda, o fato de que o MP passa a ter discricionariedade quanto ao arquivamento da apuração ou ajuizamento da ação, sem necessidade de aval judiciário, sendo-lhe permitido, ainda, optar pela celebração de TAC, que pode encerrar a investigação mediante acordo entre as partes, e será submetido a controle interno do MP, sem necessidade de homologação judicial. Com isso, além da celebração do TAC, o inquérito civil pode ser arquivado, uma vez que o membro do MP entenda que não há fundamentos suficientes para ajuizamento da ACP. O ato de arquivamento deve ser submetido à instância administrativa superior do MP, no

---

<sup>20</sup> “Para o STJ, a ação de improbidade administrativa deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político que tenha foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade”. (STJ, AgRg na Rcl n. 12.514/MT, Relator Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJ 16/9/2013). Seguindo este entendimento, o STF declarou inconstitucional a Lei n. 10.628/2002, que previa o foro especial para os casos de crimes comuns e de responsabilidade relativos aos atos administrativos (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.797-2).



caso do MPF, às Câmaras de Coordenação e Revisão, divididas por temas. Os casos envolvendo corrupção serão arquivados depois da homologação da 5ª CCR.

Entretanto, a Câmara poderá avaliar o arquivamento, ou, ao entender que não é caso de arquivamento, determinar novas diligências e designar outro membro para ajuizamento da ação – artigo 9º, §4º da Lei n. 7.347 (BRASIL, 1985). No caso de não se tratar de competência formal do órgão investigador, requer-se o declínio de atribuição (por exemplo, quando o MPF reconhece que não há atribuição federal, requer o declínio do inquérito civil para o MP estadual correspondente aos fatos narrados). Nesse caso, também há necessidade de homologação da Câmara respectiva.

A ação civil pública é o principal instrumento de ação do MP no âmbito civil. O MP divide a titularidade da ACP com a Defensoria Pública, além dos entes federativos (como a AGU), autarquias, empresas públicas, fundações, as sociedades de economia mista e, ainda, associações que tenham sido constituídas há, pelo menos, um ano e que tenham entre seus objetivos institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ao patrimônio histórico, ao patrimônio turístico, ao patrimônio artístico, ao patrimônio paisagístico e ao patrimônio estético. Todavia, por expressa disposição da Lei da Ação Civil Pública (BRASIL, 1985), o MP sempre participará de qualquer ACP, mesmo que não seja o autor da demanda, ocasião em que figurará como fiscal da lei – ou, nos termos do Novo Código de Processo Civil (BRASIL, 2015), fiscal do direito<sup>21</sup>. É através da ação civil pública que o MP operacionaliza suas demandas cíveis, especialmente as ações de improbidade administrativa. A ação por ato de improbidade administrativa, apesar da menção à improbidade administrativa e suas penas na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), foi estabelecida apenas em 1992, pela Lei n. 8.492 (BRASIL, 1992).

O controle judicial associado à improbidade administrativa representou importante inovação institucional que ampliou as possibilidades de atuação do MP como órgão da rede de *accountability* horizontal no Brasil. Exercido por meio do IC e da ACP, já referidos, materializou a busca de uma via mais rápida e descentralizada de combate à corrupção, pois vem imbuído das características instrumentais do IC e da ACP, repise-se, não se sujeita às regras do foro privilegiado aplicáveis ao crime

---

<sup>21</sup> “Artigo 5º, § 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei” (BRASIL, 2015, s./p.).

de corrupção de autoridades pública e dispensa o envolvimento das polícias nas fases de investigação. O conjunto composto pelos ferramentais da ACP e da Lei de Improbidade Administrativa importa em uma nova guinada na atuação do MP, estabelecendo um novo patamar de atuação, como corrobora a entrevista MPF4:

*Nas ações originárias, há um ponto importante de inflexão do combate à corrupção. O MPF tem um perfil que surge após a CF/88, porque se deixa de ser AGU. Aí o MPF vai aprofundar sua característica. A ação criminal, que sempre foi principal, mas também a tutela coletiva, com o meio ambiente e minorias, cidadania. Só que daí veio a questão: a partir de 93, surge a Lei de Improbidade. Faz com que, nas nossas organizações internas, a improbidade passe a ocupar um lugar importante, é uma novidade importante que se diferencia da área criminal. A legislação criminal vem evoluindo também. Vem a ação civil pública com obrigações de fazer. A improbidade vem para proteger o patrimônio público. Quando a gente fala em combate à corrupção, tem a tendência em pensar no crime, mas é a Lei de Improbidade que faz as coisas mudarem.*

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) traz algumas novas ferramentas ao órgão acusador (BRASIL, 1992). Primeiro, a possibilidade de perseguição das pessoas jurídicas envolvidas em casos de improbidade, sejam públicas ou privadas. Segundo, a possibilidade do uso da indisponibilidade de bens do acusado, e a mitigação do *periculum in mora* para fins de decreto da indisponibilidade e recebimento da ação<sup>22</sup>. Mesmo que a lei não tenha sido expressa quanto à possibilidade de processamento de pessoas jurídicas em ação de improbidade administrativa, atualmente, o entendimento é pacífico no sentido de qualquer pessoa, física ou jurídica, que participe ou se beneficie dos atos de improbidade está sujeita à Lei de Improbidade Administrativa<sup>23</sup>. Aliás, cumpre mencionar que, na maioria das ações por improbidade administrativa propostas pelo MPF, a União figura como ré nos processos ou alguma pessoa jurídica pública. Na gama de ações de improbidade de casos ambientais, o IBAMA e a União são incluídos como réus no

---

<sup>22</sup> “A indisponibilidade de bens visa assegurar o ressarcimento do patrimônio público no final da ação em caso de condenação. São bloqueados bens, valores e direitos do réu, antes mesmo de ser intimado a se manifestar nos autos. A mitigação do *periculum in mora* diz respeito à uma exceção à regra geral. Via de regra, para ocorrer o bloqueio de bens cautelarmente (antes do decurso da ação), é preciso provar o perigo que a demora no bloqueio vai trazer ao resultado final do processo. Entretanto, no caso de improbidade administrativa, o perigo da demora em bloquear-se os bens é presumido, pois coloca em risco o ressarcimento ao patrimônio público. Referida presunção é extraída do artigo 7º da Lei de Improbidade Administrativa. Também, esse é o entendimento fixado pelo STF, julgado sob sistemática de recurso repetitivo” (STJ: REsp 1372593/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/05/2013, DJe 17/05/2013).

<sup>23</sup> STF, REsp n. 1.122.177/MT, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJ 27/04/2011.

caso de temáticas tributárias, a União representada pela Fazenda Nacional; o mesmo ocorre nos casos de violação à ordem econômica e consumerista.

No que diz respeito à indisponibilidade de bens, a LIA prevê a possibilidade de bloqueio cautelar de bens do indiciado (ou seja, mesmo antes de ajuizada a ação), até o suficiente para assegurar o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito. A novidade trazida pela LIA é que a indisponibilidade de bens pode recair sobre todo o patrimônio do investigado, mesmo que nem seja réu ainda, e mesmo que os bens tenham sido adquiridos por sua renda lícitamente recebida ou mesmo adquiridos antes da prática do ato ímprobo. Logo, não há restrição de que os bens bloqueados devem ser fruto do ato ímprobo.

Mais ainda, via de regra, para fins de decretação cautelar de bloqueio de bens, a legislação civilista exige a comprovação pelo acusador de *periculum in mora* e *fumus boni iuris*, isto é, indícios de que o que está sendo imputado realmente ocorreu (fumaça do bom direito), que serão comprovados efetivamente no curso da ação, e perigo pela demora em se esperar o transcurso do processo, especialmente pela ocultação ou dilapidação patrimonial iminente. O que ocorre nos casos de ações por improbidade administrativa (AIA) é que o perigo da demora é mitigado. Os tribunais superiores pacificaram o entendimento de que a demora necessariamente trará perigo para o ressarcimento do erário, de tal forma que o *periculum in mora*, nas AIA passa a ser presumido, sem que o autor da demanda, usualmente o MP, tenha que comprovar esse perigo, ao contrário do que ocorre em todo o restante do direito processual civil<sup>24</sup>. Por fim, quanto à indisponibilidade de bens, pode ser decretada sem que a parte acusada tenha direito de defesa. Trata-se do entendimento de que a defesa prévia é dispensável no caso de bloqueio de bens<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça ao julgar o Recurso Especial nº 1.366.721 (Tema n. 701 do STJ), firmou a seguinte tese, em sede de recurso repetitivo: “É possível a decretação da indisponibilidade de bens do promovido em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa) que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro”. Esse julgado configura precedente vinculante, nos termos do art. 927, III, do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015), razão pela qual é de observância obrigatória por todos os órgãos julgadores.

<sup>25</sup> STJ (AgRg no AREsp n. 460.279/MS, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJ 27/11/2014; REsp n. 1.197.444/RJ, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJ 05/09/2013; AgRg no AgRg no REsp n. 1.328.769/BA, Relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 20/08/2013; AgRg no Ag 1262343/SP, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 21/09/2012).

Diante de todo esse aparato instrumental de que dispõe o MPF, as ações de improbidade passaram a ser uma importante ferramenta no combate à corrupção. Extrai-se dos dados constantes no Gráfico 7 que, entre 1992 e 2018, o MPF propôs mais de 18.042 ações de improbidade administrativa. Significa dizer que a Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) foi instrumentalizadora do MPF em 62,3% das ações anticorrupção propostas pelo MPF. Grosso modo, pode-se afirmar que a Lei de Improbidade Administrativa viabilizou mais de 60% da atuação do MPF no combate à corrupção desde sua edição.

Entretanto, alguns autores aduzem que, apesar do uso intensivo dessa via de controle nas últimas décadas, seus resultados não foram efetivos no combate à corrupção, tendo havido uma recente retomada do controle pela via criminal como principal frente de atuação (RODRIGUES, 2019; ARANTES, 2011a; 2015). Uma evidência dessa retomada do controle pela via criminal são os casos envolvendo a operação Lava Jato, em que as ações penais produziram efeitos muito rápida e efetivamente, enquanto as ações de improbidade caminham a passos lentos e truncados, em um emaranhado de disputas principalmente com a Advocacia-Geral da União (AGU). As disputas com a AGU, nos processos da Lava Jato, se dão especialmente em dois âmbitos processuais: primeiro, pela busca de protagonismo no ajuizamento das ações, pois tanto AGU quanto MPF ajuizaram Ações de Improbidade Administrativa contra os mesmos réus pelos mesmos fatos, portanto, em duplicidade; segundo, pela prevalência dos acordos de leniência e pelo ressarcimento aos cofres públicos, pois, mesmo firmados acordos de leniência pelo MPF com as empreiteiras, a União defendeu a atribuição dos acordos à CGU, bem como seu direito ao ressarcimento dos valores envolvidos nos casos de corrupção, a despeito dos acordos.

A Tabela 2 enumera as ações de improbidade administrativa ajuizadas até 2018 e que são decorrentes da operação Lava Jato. Nas primeiras colunas, estão as ações ajuizadas pelo MPF, com valores cobrados por improbidade e o valor bloqueado pela Justiça Federal do Paraná. Na segunda parte, estão as ações ajuizadas pela União sobre os mesmos atos ímprobos, com valores cobrados pela União e valores bloqueados pela Justiça Federal do Paraná nas ações propostas pela União. Cada linha refere-se a ações conexas, ou seja, ações em que tanto a União quanto o MPF discutem os mesmos objetos.

Tabela 2 – Ações civis públicas por improbidade administrativa ajuizadas pelo MPF e ações conexas ajuizadas pela União decorrentes da operação lava jato

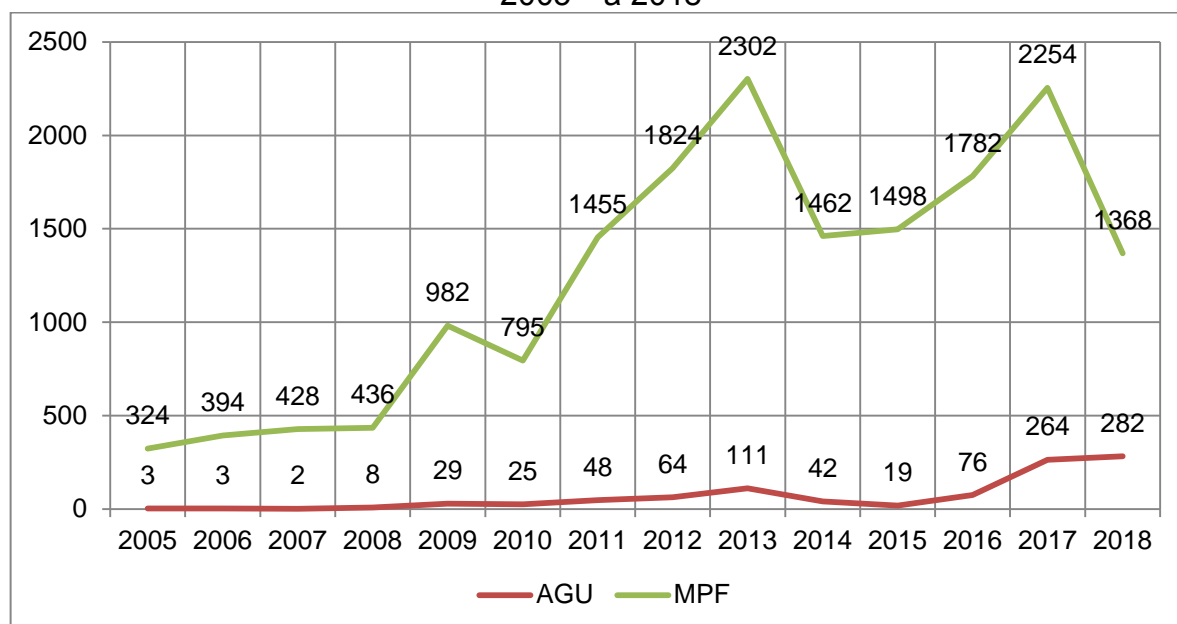
ACP ajuizada pelo MPF (Ano de ajuizamento)	Valores cobrados pelo MPF (em R\$)	Valores bloqueados pela JF (em R\$)	Ação conexa ajuizada pela AGU (Ano de ajuizamento)	Valores cobrados pela União (em R\$)	Valores bloqueados pela JF na ação da União
"A" (2015)	538.850.198,60	153.957.199,60	"L" (2016)	2.646.729.848,70	-
"B" (2015)	1.058.963.242,68	302.560.926,48	"M" (2016)	5.925.228.681,40	-
"C" (2015)	988.731.938,98	282.494.839,72	"N" (2016)	6.134.982.821,68	-
"D" (2015)	1.043.867.419,61	98.750.944,18	"O" (2015)	10.000.000,00	-
"E" (2015)	845.396.727,37	-	"P" (2016)	5.144.615.743,80	-
"F" (2016)	7.288.289.786,40	3.586.693.289,60	"Q" (2017)	11.098.273.333,12	-
"G" (2016)	417.213.151,67	238.527.515,24	-	-	-
"H" (2017)	2.345.908.559,20	476.917.797,44	"R" (2017)	372.709.836,96	-
"I" (2018)	3.454.727.308,06	3% da receita bruta – valor incerto	-	-	-
"J" (2019)	2.303.182.588,00	-	-	-	-
"K" (2017)	411.258.400,00	411.258.400,00	"S" (2016)	5.959.639,42	5.959.639,42

ACP ajuizada pelo MPF	Valores cobrados pelo MPF (em R\$)	Valores bloqueados pela JF (em R\$)	Ação conexa ajuizada pela AGU	Valores cobrados pela União (em R\$)	Valores bloqueados pela JF na ação da União
-	-	-	"T" (2017)	17.340.54,48	21.489.130,80
-	-	-	"U" (2016)	10.400.000,00	10.400.000,00
TOTAL	20.696.389.320,57	5.139.902.512,26		31.350.633.959,56	37.848.770,22

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Percebe-se uma disputa entre o MPF e a AGU no que se refere à atuação nas ações de improbidade administrativa relacionadas à operação Lava Jato. A disputa por este espaço de poder decorre tanto do protagonismo envolvido nas ações que carregam o nome da Lava Jato, quanto na sobreposição de interesses e protagonismo nas ações de improbidade administrativa em geral, especialmente tendo em vista a disputa pela legitimidade em firmar acordos de leniência, que será aprofundada adiante. O que se pode extrair também do quadro acima é que o MPF detém longínqua *expertise* em termos de ação de improbidade em relação à AGU, que mais comumente ocupa a posição de ré ou parte interessada nas AIA propostas pelo MPF. Evidenciam essa *expertise* os montantes totais requeridos e bloqueados com sucesso nas ações de cada parte autora. Enquanto o MPF obteve êxito na indisponibilidade de mais de cinco bilhões de reais (quase 25% do valor cobrado nas ações), a AGU obteve a indisponibilidade de quase 38 milhões de reais (0,12% do valor cobrado nas suas ações). Em que pese seja notório o esforço da AGU em assumir o protagonismo no uso das ações de improbidade, a *expertise* e a capacidade de atuação do MPF fazem com que a concorrência seja mitigada. O Gráfico 7 mostra o número de ações de improbidade ajuizadas pelo MPF e pela AGU ao longo do tempo, evidenciando o pequeno desempenho ativo (ainda que crescente) da AGU na temática da improbidade administrativa.

Gráfico 7 – Número de ações de improbidade ajuizadas pelo MPF e pela AGU de 2005<sup>26</sup> a 2018



Fonte: Dados extraídos de 5ª CCR do MPF e Associação Nacional de Advogados Públicos Federais (ANAFE, 2020).

Conclui-se, a partir das informações acima, que, não obstante o esforço da AGU, não há que se falar, até então, propriamente em concorrência com o MPF, que detém longa experiência de atuação ativa nas ações de improbidade, que, aliás, é um dos principais instrumentais de combate à corrupção da instituição. Entretanto, assim como o MPF possui capacidade institucional acumulada ao longo do tempo, também a AGU pode, um dia, vir a alcançar o mesmo patamar.

#### 4.1.3 Instrumentos Negociais

Especialmente a partir do Novo Código de Processo Civil, Lei n. 13.105 (BRASIL, 2015), que apresenta uma forte tendência aos acordos e à negociação judicial e extrajudicial, enfatizando a tendência de consensualidade para fazer frente à excessiva judicialização no Brasil, o MP passa a dispor de diversos novos mecanismos de negociação para sua instrumentalização, os quais, como se verá, incrementam em grande proporção sua capacidade de atuação, especialmente,

<sup>26</sup> Os dados da AGU estão disponíveis apenas a partir de 2005, razão pela qual se limitou a demonstração dos dados a esse recorte temporal. Disponível em <https://anafenacional.org.br/na-semana-de-comemoracao-do-dia-mundial-de-combate-a-corrupcao-agupgf-consolida-novo-modelo-de-ajuizamento-de-aco-es-de-improbidade/>. Acesso em: 24 maio 2021.

colaboração premiada, acordo de leniência, acordo de não persecução civil e acordo de não persecução penal.

Os autores da área jurídica apontam uma expansão no uso de mecanismos consensuais e negociais no direito brasileiro, intitulando a tendência de “Era da Consensualidade” (DIDIER JÚNIOR; ZANETTI JÚNIOR, 2017; FERREIRA, 2018). Trata-se de forte influência dos institutos do *common law*, que buscam enfrentar a inefetividade do judiciário brasileiro. Mecanismos de negociação foram introduzidos pela legislação civilista e penalista no Brasil ao longo dos anos. No campo criminal, tem especial destaque a ferramenta do acordo de colaboração premiada, ou delação premiada.

Tecnicamente, sobre os acordos de colaboração premiada, nos termos do artigo 3º, inciso I da Lei n. 12.850 (BRASIL, 2013), a colaboração premiada possui natureza jurídica de “meio de obtenção de prova”. A lei esclarece, portanto, tratar-se de uma técnica, e não de uma prova em si. Entretanto, o instituto jurídico da colaboração premiada não é novidade no sistema normativo brasileiro. Já existia a previsão da colaboração premiada no Código Penal (artigos 15, 16, 65, III, 159, § 4º) (BRASIL, 1940); na Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro – Lei n. 7.492 (BRASIL, 1986) (artigo 25, § 2º); na Lei dos Crimes contra a Ordem Tributária – Lei n. 8.137 (BRASIL, 1990b) (artigo 16, parágrafo único); na Lei dos Crimes Hediondos – Lei n. 8.072 (BRASIL, 1990a) (artigo 8º, parágrafo único); na Convenção de Palermo – Decreto n. 5.015/2004 – artigo 26 (BRASIL, 2004); na Lei de Lavagem de Dinheiro – Lei n. 9.613 (BRASIL, 1998) (artigo 1º, § 5º); na Lei de Proteção às Testemunhas – Lei n. 9.807 (BRASIL, 1999) (artigos 13 a 15); na Lei de Drogas – Lei n. 11.343 (BRASIL, 2006b) (artigo 41); e na Lei Antitruste – Lei n. 12.529 (BRASIL, 2011) (artigo 87, parágrafo único). Contudo, somente a Lei n. 12.850 (BRASIL, 2013) veio a disciplinar o instituto pormenorizadamente, inclusive prevendo formas de colaboração premiada que vão além da delação. Cumpre salientar que, apesar do detalhamento da colaboração premiada ter sido legislado apenas em 2013, o instituto já vinha sendo aplicado, ainda que em menor proporção, e ocorria em juízo. É o caso do acordo de colaboração premiada firmada em 2003 por Alberto Youssef no caso do Banestado. A referida delação foi o primeiro acordo clausulado da história brasileira. Rodrigues (2019) esquadrinhou as características importantes de cada lei que tratou do instrumento, que se replica no Quadro 3, para elucidar a evolução da colaboração premiada ao longo do tempo:



Quadro 3 – Histórico da legislação sobre delação/colaboração premiada

<b>Lei</b>	<b>Objeto</b>	<b>Benefícios</b>	<b>Resultados obtidos (condicionante)</b>
8.072/90	Membro de quadrilha em crimes hediondos	Redução de 1/3 a 2/3 da pena	Possibilidade de desmantelamento da quadrilha
9.080/95	Membro de quadrilha em crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e a Ordem Econômica	Redução de 1/3 a 2/3 da pena	Revelar toda a trama delituosa
9.269/95	Extorsão mediante sequestro praticado por duas ou mais pessoas	Redução de 1/3 a 2/3 da pena	Denunciar à autoridade, facilitar a liberação do sequestrado
9.034/95	Crimes praticados por organização criminosa	Redução de 1/3 a 3/3 da pena	Esclarecimento de infrações penais e autoria
9.613/98	Crimes de lavagem de dinheiro praticado por pluralidade de pessoas	a) redução 1/3 a 2/3 pena da lavagem e regime inicial aberto; b) pode deixar de ser aplicada a pena; c) pena pode ser substituída por restritiva de direitos.	Esclarecimentos que conduzam à apuração das infrações penais e de sua autoria ou à localização dos ativos que são objeto da lavagem
9.807/99	Lei de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas e de proteção de acusados/condenados que voluntariamente prestem efetiva colaboração	a) requerimento das partes ou espontaneamente pelo juiz: perdão judicial ao primário; b) redução de 1/3 a 2/3.	a) colaboração resultar em: identificação dos demais autores; localização da vítima; recuperação total ou parcial do produto do crime; b) colaborar na identificação dos demais autores, na localização da vítima com vida e na recuperação total ou parcial do produto do crime
11.343/06	Crimes da lei de tráfico de drogas praticados por pluralidade de pessoas	Redução de 1/3 a 2/3 da pena	Colaborar na identificação dos demais autores e na recuperação total ou parcial do produto do crime

<b>Lei</b>	<b>Objeto</b>	<b>Benefícios</b>	<b>Resultados obtidos (condicionante)</b>
12.529/11	Crimes contra ordem tributária, relacionados à prática de cartel e quadrilha/bando	Imunidade criminal (impede o oferecimento da denúncia, mas suspende o prazo prescricional)	Celebrar acordo de leniência com os órgãos administrativos
12.651/12	Três crimes da Lei Ambiental (Lei n. 9.605/98)	Imunidade criminal (impede o oferecimento da denúncia, mas interrompe o prazo prescricional)	Assinar termo de compromisso para regularização de imóvel ou posse rural junto ao órgão administrativo
12.683/12	Crimes de lavagem de dinheiro praticados por pluralidade de pessoas	a) redução 1/3 a 2/3 e regime inicial aberto ou semiaberto; b) pode deixar de ser aplicada a pena; c) pena pode ser substituída, a qualquer tempo, por restritiva de direitos.	Esclarecimentos que conduzam à apuração das infrações penais, à identificação de demais envolvidos, ou à localização dos ativos que são objeto da lavagem
12.850/13	Crimes praticados por organizações criminosas	a) requerimento das partes: a) perdão judicial b) redução em até 2/3 c) substituir por restritiva de direitos; b) requerimento PF/MP, considerando a relevância da colaboração: perdão judicial (ainda que não previsto na proposta inicial) c) imunidade criminal (se for o primeiro a prestar efetiva colaboração e não for líder da organização criminosa)	Colaboração efetiva da qual advenha um ou mais dos seguintes resultados: a) identificação dos demais integrantes da organização e das infrações por eles praticadas; b) revelação da estrutura hierárquica e divisão de tarefas da organização; c) prevenções de outras infrações de integrantes da organização; d) recuperação total ou parcial do produto/proveito das infrações criminais praticadas pela organização; e) localização de eventual vítima com integridade preservada.

Fonte: Rodrigues (2019, p. 89).

Sob o manto da Lei n. 9.807 (BRASIL, 1999), no âmbito da força-tarefa CC-5 (Banestado), foram firmados pelo MPF dezenove acordos de colaboração premiada (RODRIGUES, 2019). Esse número é bastante pequeno em relação aos acordos firmados durante a vigência da Lei n. 12.850 (BRASIL, 2013). A força-tarefa Lava Jato firmou<sup>27</sup>, até o final de 2019, 49 acordos em Curitiba, 37 no Rio de Janeiro, 10 em São Paulo e 183 no STF<sup>28</sup>. Marona e Kerche (2018) enfatizam que a delação premiada, sistematizada pela Lei de Organizações Criminosas (BRASIL, 2013), promulgada no governo Dilma Rousseff, foi um instrumento de discricionariedade conferido aos procuradores e promotores, propiciando um papel preponderante no combate à corrupção e crimes de colarinho branco. Segundo argumentam, uma série de métodos investigativos mais invasivos foi prevista na nova lei, o que levou ao reforço técnico do Ministério Público. A entrevista MPF4 revela que o uso do instrumento de negociação já ocorria antes do advento da Lei das Organizações Criminosas:

*Em 2013, a gente tem a Lei do Crime Organizado que vai influenciar tudo da Lava Jato, que traz o procedimento da colaboração. A Lei de Tráfico de Drogas já fala em colaboração, a Lei da Lavagem também fala, a diferença é que a lei nova traz um rito pra colaboração. Isso é fundamental. O Banestado já tinha a colaboração antes da lei.*

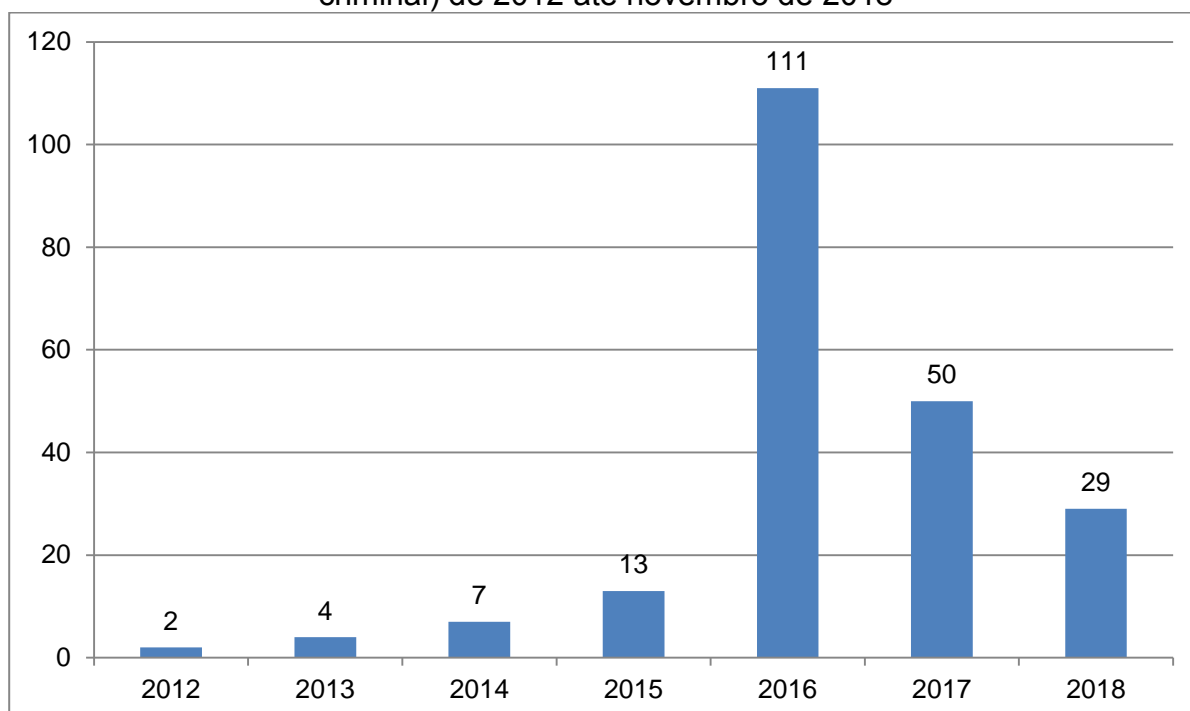
Os dados primários, no Gráfico 8, indicam o incremento da utilização do instrumento. Em que pese não sejam disponibilizados dados anteriores a 2012 no sistema Business Intelligence do MPF, o gráfico demonstra o incremento do número de acordos de colaboração homologados pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (área criminal – excluídos os casos envolvendo crimes de corrupção e crimes ambientais) até novembro de 2018.

---

<sup>27</sup> Nem todos foram homologados até o momento da pesquisa.

<sup>28</sup> Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>. Acesso em: 24 maio 2021.

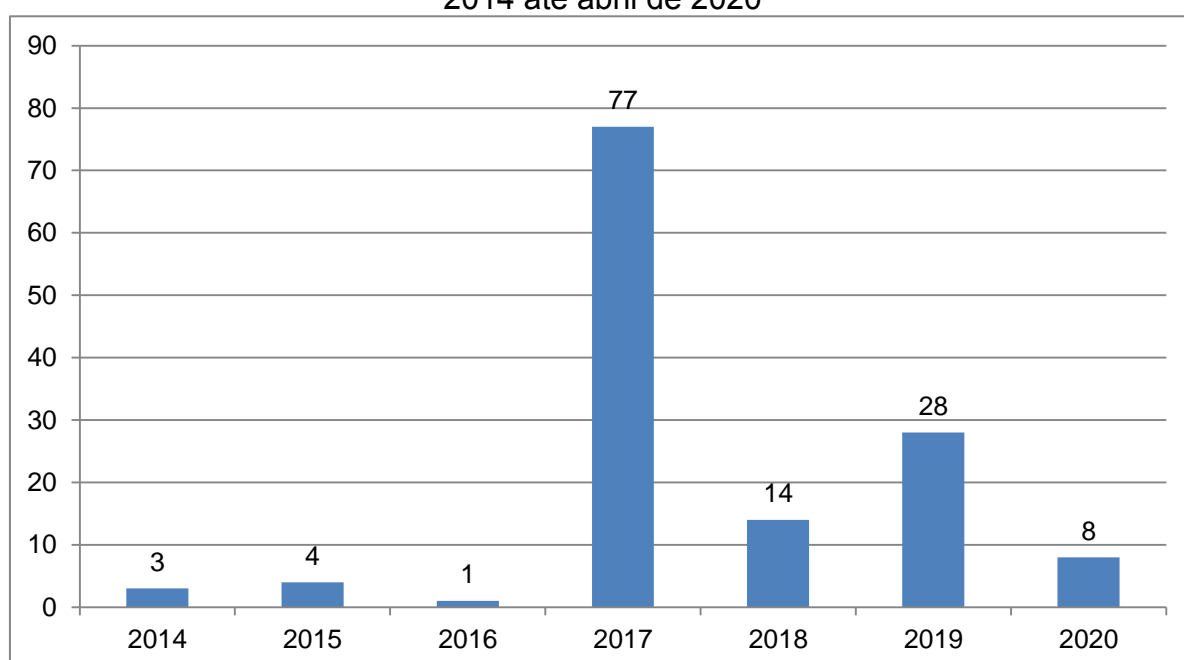
Gráfico 8 – Número de colaborações premiadas homologadas pela 2ª CCR (área criminal) de 2012 até novembro de 2018



Fonte: Ministério Público Federal – Grupo de Trabalho Business Intelligence (BI2) (2018).

Já o Gráfico 9, a seguir, restringe-se aos casos de acordos de colaboração premiada homologados pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, portanto, diz respeito apenas a casos dentro da temática da corrupção, de 2014 a março de 2020:

Gráfico 9 – Acordos de colaboração premiada homologados pela 5ª CCR por ano de 2014 até abril de 2020



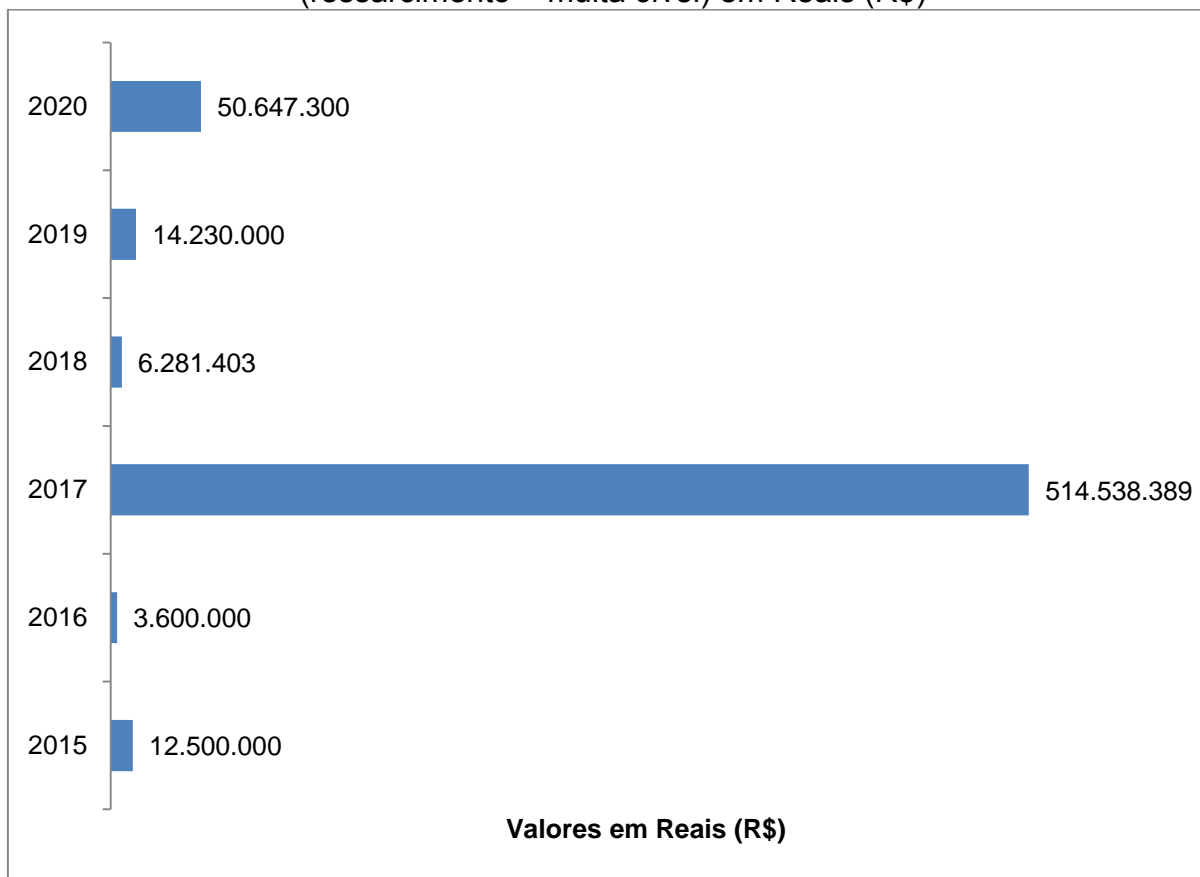
Fonte: Ministério Público Federal – Grupo de Trabalho Business Intelligence (BI5) (2020).

Os acordos firmados no âmbito da 2ª CCR envolvem crimes diversos, exceto os relacionados à temática da corrupção e crimes ambientais, que são vinculados às câmaras especializadas respectivas. Entretanto, crimes como evasão de divisas e crimes contra o sistema financeiro estão abrangidos na temática da 2ª CCR e representam a maioria dos acordos firmados na Câmara. Já, quando há a presença de crimes de corrupção, os acordos são firmados pela 5ª CCR. Percebe-se que o volume de acordos de colaboração entre as duas CCRs não destoa muito, considerando o leque de crimes muito maior que é tratado pela 2ª CCR, demonstrando uma forte atuação da 5ª CCR na busca por acordos. Em termos de valores, o Gráfico 10 retrata os montantes pactuados (multa cível e ressarcimento) a partir dos acordos de colaboração premiada firmados entre 2015 e março de 2020, ou seja, de forma consensual entre os investigados e o MPF<sup>29</sup>. Os altos valores recuperados por meio dos acordos de colaboração demonstram seu potencial de produzir efeitos imediatos, muito mais do que talvez se pudesse obter por meio de processos penais no judiciário, mais ainda considerando-se a tradicional inefetividade das sanções penais (TAYLOR, 2011; DA ROS, 2019a).

---

<sup>29</sup> Os valores referem-se apenas aos acordos homologados pela 5ª CCR, logo, relacionados à temática da corrupção, e são firmados, na grande maioria nos casos, no âmbito da operação Lava Jato, mas incluem também acordos provenientes de investigações nas operações Greenfield (DF), Carne Fraca (PR), Desiderato (MG), Forte do Castelo (PA), Pecúlio (PR), Câmbio Desligo (RJ), Sangue Negro (RJ), Ficus (RO), Esculápio (SP), Hipócritas (SP), Descarrilho (MT), Circus Maximus (DF), Fratura Exposta (RJ) e Porteira Aberta (MT).

Gráfico 10 – Valores pactuados nos acordos de colaboração premiada (ressarcimento + multa cível) em Reais (R\$)



Fonte: Ministério Público Federal – Business Intelligence (BI5) (2020).

O montante recolhido aos cofres públicos em decorrência dos acordos de colaboração premiada firmados de 2014 a março de 2020 totaliza R\$ 601.797.092,00. Há que se considerar dois pontos a partir dessa análise: primeiro, que a colaboração premiada não visa precipuamente à devolução dos valores ao erário, e nem à penalização, mas principalmente à produção de novas provas, como ficou claro na entrevista de um membro que integrou a força-tarefa Lava Jato (MPF7):

*O Márcio Tomas Bastos levou pra a Lava Jato, para a PGR, no começo, uma proposta de acordo, sem que precisasse admitir participação em qualquer crime, pagando multa em valor significativo, e queria que todas as investigações fossem encerradas. Queriam pagar 1 milhão de reais e tudo se encerrava. Não aceitamos, não era factível. Eu disse: “meu amigo, quer se defender? Vai procurar o juiz, aqui não é lugar de absolvição. Você vai me contar os fatos, se tiver crime federal da nossa competência, a gente pode fazer acordo de colaboração, não adianta dinheiro”. Não se faz acordo com pessoas que se dizem inocentes. Colaboração e leniência são sempre para entregar coautores. Demorou pros investigados começarem a processar isso. Foi o caso do Wesley Batista.*

*A colaboração e a leniência têm o objetivo de entregar os coautores, não servem para solucionar os litígios. Isso não é unânime na Lava Jato, alguns não concordam comigo, mas o objetivo não é diminuir a litigiosidade, mas levar casos mais judiciosos, aumentar o número de litígios, na verdade. Não tem nenhuma intenção de poupar tempo e dinheiro, mas produzir provas em relação a terceiros. Não pode oferecer imunidade no acordo. Serve para entregar alguém para cima e não para baixo. Não se admite acordo para não ser preso.*

O segundo ponto a ser considerado é que, comparativamente, os acordos de leniência produzem muito mais o efeito monetário (*vide* Gráfico 30, sobre os montantes recuperados por meio dos acordos de leniência) do que os acordos de colaboração premiada. Entretanto, os acordos de colaboração premiada produzem muito mais provas do que os acordos de leniência. Parece lógico quando se observa os sujeitos envolvidos, já que os acordos de colaboração premiada se restringem às pessoas físicas investigadas, que podem vir a sofrer restrição de liberdade em caso de processamento judicial e condenação, enquanto os acordos de leniência têm por sujeito principal as pessoas jurídicas, que, em que pese não possam ser condenadas à prisão, têm uma capacidade financeira muito maior que as pessoas físicas que as compõem. Acerca das estratégias lançadas pelos procuradores envolvidos na operação Lava Jato, e que perceberam a oportunidade legal proporcionada com a promulgação da Lei das Organizações Criminosas (BRASIL, 2013), ocorreu uma articulação concisa e institucionalização do instrumento:

*Sendo uma técnica de investigação, serve para produzir prova em relação a terceiros. É uma estratégia da defesa, um bom advogado não pode, entre suas possibilidades, não considerar o acordo. Pra nós, o que interessa é a interrupção do ato criminoso.*

*Como nós chegamos a esse ponto que foi a Lava Jato? Nós só chegamos a esse ponto da Lava Jato com os acordos, foi uma ferramenta decisiva, que vem do nosso conhecimento acumulado, somado ao cenário legal, e isso só acontece com a cooperação internacional.*

*O doleiro dá para o ex-diretor da Petrobrás um carro. A gente só tinha, de concreto, a Land Rover; em um mundo de fatos criminosos, somente esse presente, dentro de vários fatos, dá início à operação. Era um doleiro que tinha um acordo de 2004, do Banestado, que valia por 10 anos; se fosse pego, rompia o acordo de 2004. Por isso ele faz acordo, já tinha feito, foi bom pra ele, foi pego rompendo o acordo.*

*Os acordos seguintes fazem cessar a conduta, desestabilizar a organização criminosa e, por fim, reparar o dano. (MPF7)*

Com o aperfeiçoamento da técnica de negociação, o MPF movimentou-se para institucionalizar o mecanismo da colaboração premiada, lançando diretrizes

para sua implementação, na tentativa de firmar uma coordenação intrainstitucional sobre o assunto. Resultado do aprendizado institucional ao longo dos anos, o MPF buscou a construção de regras internas e, em maio de 2018, lançou um documento oficial intitulado Orientação Conjunta n. 1/2018 (MPF, 2018a), firmado pelos subprocuradores gerais das 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão, que traça “orientação, a ser observada na elaboração e assinatura de acordos de colaboração premiada” (MPF, 2018a, p. 1). Ainda, implementou o Sistema de Monitoramento de Colaborações (SIMCO), que tem a finalidade de garantir a efetividade das colaborações com o cumprimento integral das cláusulas dos acordos. A Orientação Conjunta começa por definir a delação premiada como “meio de obtenção de prova que pressupõe utilidade e interesses públicos” (MPF, 2018a, p. 2) e diz que “a exclusividade para celebração de acordo de colaboração premiada pelo Ministério Público Federal não impede o auxílio ou a cooperação da Polícia Federal” (MPF, 2018a, p. 2).

A posição da Procuradoria-Geral da República era de que o acordo não poderia ser firmado pela Polícia Federal. O ex-procurador-geral, Rodrigo Janot, enfatiza em sua autobiografia: “A Polícia Federal queria ter uma participação proativa nos acordos de colaboração – e eu nunca deixei, porque a prerrogativa de celebrar os acordos e conduzir as investigações perante o STF era do Ministério Público” (JANOT, 2019, p. 39). Entretanto, quanto à exclusividade para o acordo de colaboração, conforme já referenciado, o STF decidiu, em junho de 2018, na ADI 5.508, que a colaboração não é prerrogativa exclusiva do Ministério Público, mas também instrumento disponível à polícia judiciária.

Cumprе mencionar que a Lei n. 13.964/19 – Lei Anticrime (BRASIL, 2019), que modifica o Código Penal (BRASIL, 1940) e o Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), alterou regras de colaboração premiada. A norma prevê confidencialidade para os acordos, proibindo que tanto Ministério Público quanto advogados divulguem as negociações, sob pena de violação de sigilo e quebra de confiança. Assim, passam a ser mantidos em sigilo tanto o conteúdo do acordo quanto os depoimentos do colaborador até o recebimento da denúncia ou queixa-crime pelo Judiciário. Garante, também, o direito à manifestação do réu delatado em todas as fases do processo, sempre depois do prazo concedido ao réu delator. Além disso, traz dispositivos sobre informações e denúncias apresentadas por informantes (*whistleblower*), assegurando-lhes anonimato e proteção. Essas alterações legais



são efeitos “colaterais” das dificuldades que foram expostas no curso dos processos da operação Lava Jato.

Os acordos de colaboração constituem uma importante ferramenta de produção de provas para as investigações criminais, primeiro porque permitem desdobrar a investigação em novos patamares, segundo porque permitem ao MPF uma forma de seletividade e voluntarismo até então muito menores. Os acordos podem prever regimes de penas que não constam na legislação penal, além de multas compensatórias na proporção dos valores recuperados a partir das informações prestadas pelo colaborador<sup>30</sup>. Ainda, os acordos permitem a inclusão de cláusulas que limitam o acesso dos colaboradores às vias recursais de justiça após a sentença, ou seja, apenas será possível apresentar recurso às instâncias superiores na parte em que extrapolar as cláusulas do acordo, e quando impugnadas, implicam a rescisão do acordo. Com isso, a inclusão desse tipo de cláusula, que não pode ser contestada por terceiros, confere ampla liberdade na definição do conteúdo do acordo (RODRIGUES, 2019).

O acordo de leniência tem previsão legal na Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013), que busca munir a CGU<sup>31</sup> da possibilidade de responsabilização de pessoas jurídicas por envolvimento em casos de corrupção por meio de negociações. O objetivo da nova ferramenta é otimizar a eficiência e a efetividade da atividade estatal de repressão a condutas lesivas ao erário, especialmente casos de corrupção. Mais precisamente, troca-se ganho informacional sobre os ilícitos (que dificilmente seriam comprovados adequadamente sem a participação do *insider*) por benefícios legais (MPF, 2017)<sup>32</sup>. Assim como o acordo de colaboração premiada, trata-se precipuamente de meio de prova, e subsidiariamente, de meio punitivo e de

---

<sup>30</sup> Quanto aos benefícios concedidos aos investigados pelos acordos, Marona e Kerche (2018) atentam que, no decorrer da operação Lava Jato, as penas foram reduzidas em cerca de 81% para aqueles que assinaram os acordos de delação. No caso de Alberto Youssef, o benefício chegou a extrapolar a previsão legal, com uma redução de 78 para 5 anos de pena, além da garantia de liberação de imóveis em favor da esposa e das filhas, a despeito da comprovação de que seriam ou não produto de crime, bem como, poderia manter 2% dos valores para se recuperar economicamente. Ainda, Rodrigues (2019) traz outro exemplo: o acordo de Cesar Rocha previu a condenação à pena unificada não inferior a 17 anos e 6 meses, nas ações já ajuizadas ou não, mas que foi substituída pelo efetivo cumprimento de três períodos sucessivos: 9 meses no regime fechado diferenciado (domiciliar com tornozeleira); 1 ano e 6 meses no regime semiaberto diferenciado (recolhimento domiciliar nos finais de semana e período noturno) com prestação de serviços à comunidade; e 3 anos e 6 meses no regime aberto diferenciado (recolhimento domiciliar aos finais de semana), também com prestação de serviços à comunidade.

<sup>31</sup> Artigo 16, § 10 “A Controladoria-Geral da União – CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira” (BRASIL, 2013, s./p.).

<sup>32</sup> Estudo Técnico nº 1/2017 da 5ª CCR (MPF, 2017).

ressarcimento aos cofres públicos, uma espécie de meio de restauração do *status quo ante*, e, portanto, um mecanismo de defesa a ser considerado pelos infratores. Sobre a conjuntura em que surge a aplicação de acordo de leniência, é relevante apontar o arcabouço, em termos de cenário de combate à corrupção, elucidado na entrevista MPF3:

*A lei anticorrupção vem para responsabilizar a pessoa jurídica. No Brasil, você não criminaliza a pessoa jurídica, salvo no ambiental, e, talvez, na ordem econômica, mas é discutível se poderia ter uma lei criminal contra empresas, embora ela resolvesse muitos dos problemas práticos, a quem compete fazer acordo e tudo mais.*

*Você tem duas ordens de questões nisso: a própria constitucionalidade, e também como fazer uma modelagem racional para punir uma empresa. A empresa é uma ficção, então, você pune pessoas junto; ao punir a empresa e o patrimônio, você atinge um sócio minoritário, a sociedade envolvente, tem essas dúvidas de ordem prática econômica e morais, como de que ela não tem vontade própria.*

*Tem um projeto de lei, no Senado, que cria a responsabilidade criminal da pessoa jurídica anticorrupção, e ele, basicamente, aplica as mesmas sanções previstas na Lei Anticorrupção, já [por outro lado,] tem algumas coisas que deveriam ser inovadas, como a perda de controle acionada dos majoritários, afastamento das funções, mas a multa para a pessoa jurídica é patrimonial e restritiva de direitos, de receber crédito, participar de licitação, ou de cessação da atividade.*

*A lei veio para cumprir esse papel, nós não tínhamos de fato uma lacuna, pois a gente podia punir a empresa através da lei de improbidade, só que na técnica é mais difícil, tem que ter um funcionário envolvido, junto, no processo. Essa lei facilita. Prevê responsabilidade objetiva, processar a empresa só pela empresa, e, simbolicamente, ela atinge a pessoa jurídica, responsabilidade civil, administrativa, da pessoa jurídica corruptora, o principal foco. Daí, ela traz a figura do acordo de leniência, que não está bem absorvida ainda, está sendo implementada na prática; tem as disputas sobre quem pode fazer, até que ponto. Isso foi fundamental, você pergunta se tem uma priorização a partir disso e, talvez, tenha sido só uma conjuntura de coincidências, pois a lei surge em 2013, teve 6 meses de *vacatio legis* e, no começo de 2014, estoura a Lava Jato.*

Ainda que o acordo de leniência tenha sido previsto para instrumentalizar a CGU, o MPF passa a fazer uso da ferramenta, institucionalizando seu uso. Criou-se a Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada, através da Portaria n. 12/2016 da 5ª CCR, que presta auxílio e orientações nos casos de acordos de leniência firmados por membros do MPF. Além disso, criou-se um rito próprio para a homologação dos acordos de leniência dentro das Câmaras, através de normativa interna, sem previsão na Lei n. 12.846

(BRASIL, 2013)<sup>33</sup>. Para que possa se valer dos acordos de leniência, o MPF passa a defender uma interpretação extensiva da Lei Anticorrupção, como se extrai do texto da Nota Técnica n. 1/2017 da 5ª CCR:

Como a própria LAC permite que uma das sanções judicialmente aplicáveis possa ser negociada no acordo de leniência, mister concluir que a Lei mesma reconhece, ainda que indiretamente em seu texto, que o instituto premial seja utilizado também pelo Ministério Público, colegitimado autônomo para tal sanção nos termos do art. 19 da LAC. Para além, imperioso ainda observar que, igualmente, a LAC, em seu art. 20, confere ao Ministério Público legitimidade exclusiva para, na via judicial, propugnar pela aplicação das sanções do seu art. 6º, no caso de omissão das autoridades administrativas competentes, o que reforça a interpretação idônea (sob o crivo da razoabilidade e proporcionalidade) de ser o Ministério Público também legitimado para firmar o acordo de leniência. O mesmo se aplica para afirmar a indispensabilidade da participação do Ministério Público em qualquer acordo, porque isto decorre do sistema da própria LAC, em reforço ao previsto no microssistema anticorrupção<sup>34</sup>. (MPF, 2017, p. 14)

Em que pese o esforço depreendido pelo MPF para assumir a legitimidade nas assinaturas de acordos de leniência, a admissão dos acordos vem encontrando resistência no judiciário, notadamente nos casos envolvendo a operação Lava Jato, como se extrai dos fundamentos da amostra de agravos de instrumento julgados pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

[...] Assim como a colaboração premiada pode ser acertada com exclusividade pelo Ministério Público, tal não ocorre com o acordo de leniência, em razão dos claros termos do art. 16, p. 10, segundo o qual "a CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal". Tal competência, reconhece-se, não é exclusiva, mas concorrente (art. 8º, p. 2º), podendo ser exercida em conjunto com "a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública" (art. 16, *caput*). Em outras palavras, os demais organismos de combate à corrupção poderão, em conjunto com a CGU – atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União –, celebrar acordos de leniência, não o podendo fazer de forma isolada, como, no caso, ocorreu com o Ministério Público Federal. (TRF4, AI 5032589-78.2018.4.04.0000 Relator Desembargador Federal Luís Alberto D Azevedo Aurvalle)

[...] 10. A autoridade competente para firmar o acordo de leniência, no âmbito do Poder Executivo Federal é a Controladoria-Geral da União (CGU).

11. Não há impedimentos para que haja a participação de outros órgãos da administração pública federal no acordo de leniência como a Advocacia-

<sup>33</sup> Para verificação do roteiro criado pelo MPF para elaboração e homologação dos acordos, além dos modelos sugeridos pela 5ª CCR, vide: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/guia-pratico-acordo-leniencia/>. Acesso em: 24 maio 2021.

<sup>34</sup> Disponível em: <https://portal.mpf.mp.br/intranet/areas-tematicas/camaras/combate-a-corrupcao/coordenacao/acordos-de-leniencia/comissao-permanente-de-assessoramento-para-acordos-de-leniencia-e-colaboracao-premiada>. Acesso em: 24 maio 2021.

Geral da União, o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União, havendo, portanto, a necessidade de uma atuação harmônica e cooperativa desses referidos entes públicos.

12. O acordo de leniência firmado pelo Grupo Odebrecht no âmbito administrativo necessita ser re-ratificado pelo ente competente, com participação dos demais entes, levando-se em conta o ressarcimento ao erário e a multa, sob pena de não ensejar efeitos jurídicos válidos.

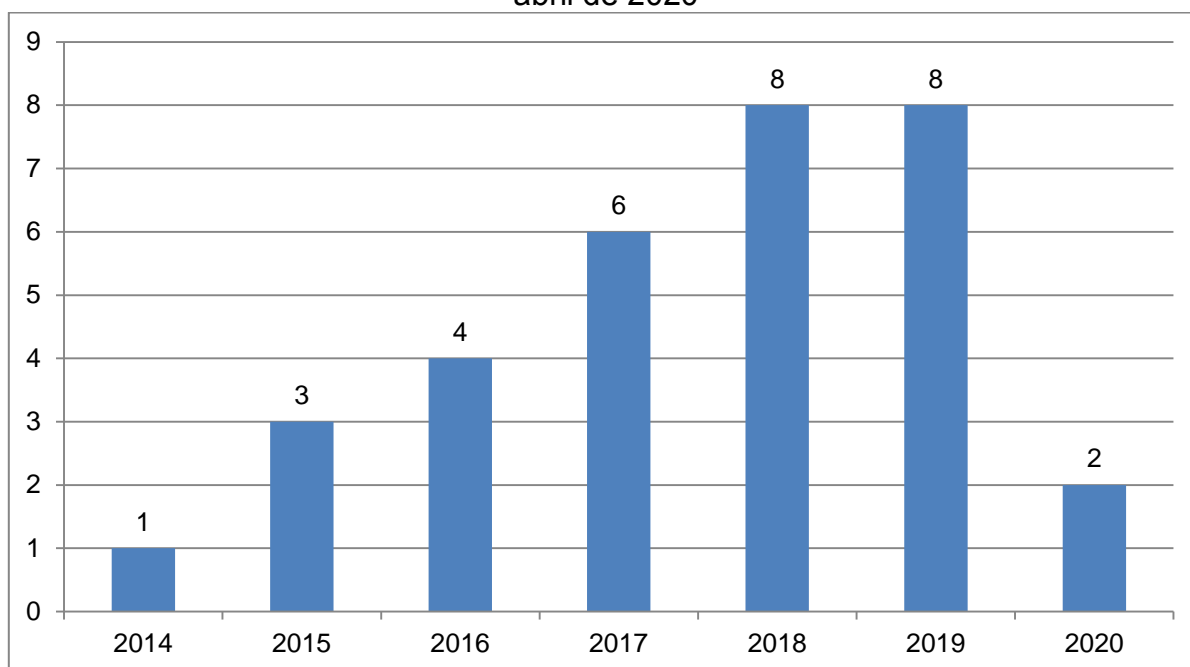
13. Enquanto não houver a re-ratificação do acordo de leniência, a empresa deverá permanecer na ação de improbidade, persistindo o interesse no bloqueio dos bens, não porque o MP não pode transacionar sobre as penas, mas porque o referido acordo possui vícios que precisam ser sanados para que resulte íntegra sua validade, gerando os efeitos previstos naquele ato negocial. (TRF4, AI nº 5023972-66.2017.404.0000/PR, Relatora Desembargadora Federal VÂNIA HACK DE ALMEIDA)

A questão ainda não foi resolvida no âmbito aos tribunais superiores; até então, há apenas decisões restritas ao âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, uma vez que a celeuma foi contornada posteriormente às referidas decisões, pois a CGU ratificou os acordos de leniência firmados pelo MPF, encerrando as discussões nos casos em que foram levantadas. Conforme Pimenta (2019), a celeuma sobre a implementação dos acordos de leniência tem gerado dúvidas sobre a capacidade do arranjo institucional em produzir acordos efetivos e legítimos, todavia, diante da multiplicidade de atores que se mostra disfuncional, se deve fazer prevalecer a coordenação entre os órgãos.

Entretanto, a dúvida sobre a posição que será adotada pelos tribunais superiores merece atenção em um futuro próximo, e, por essa razão, o MPF já vem concentrando esforços institucionalmente para manter a titularidade por ela defendida, seja por meio de publicações científicas, seja por meio da continuidade em firmar novos acordos, o que tornará mais oneroso para os tribunais superiores reverter, face à quantidade de acordos firmados e que já estarão produzindo efeitos.

Em termos quantitativos, o Gráfico 11 demonstra o número de acordos de leniência homologados pela 5ª CCR por ano, de 2014 a abril de 2020, totalizando, até então, 32 acordos de leniência homologados pela 5ª CCR.

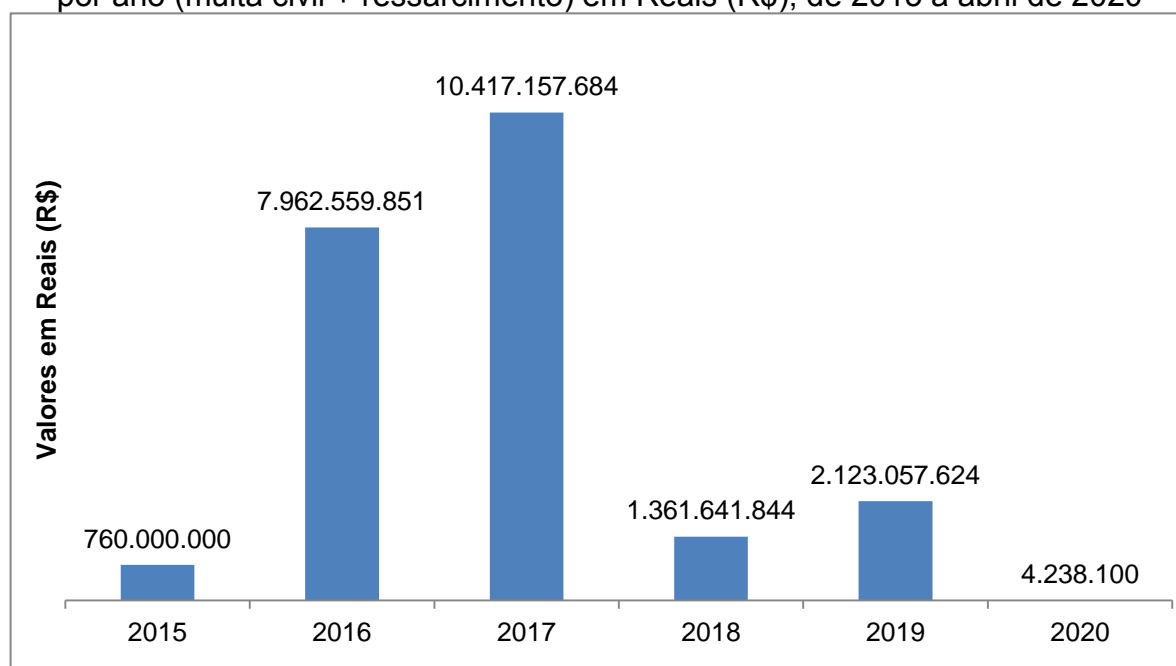
Gráfico 11 – Acordos de leniência homologados pela 5ª CCR por ano, de 2014 a abril de 2020



Fonte: Ministério Público Federal – Grupo de Trabalho Business Intelligence (BI5) (2020).

Quanto aos valores pactuados em acordos de leniência pelo MPF na temática de combate à corrupção (Gráfico 12), o total do montante negociado, até agora, foi de mais de R\$ 22,5 bilhões, cifra que não encontra precedente em processos judiciais.

Gráfico 12 – Valores pactuados em acordos de leniência homologados pela 5ª CCR por ano (multa civil + ressarcimento) em Reais (R\$), de 2015 a abril de 2020



Fonte: Ministério Público Federal – Grupo de Trabalho Business Intelligence (BI5) (2020).

Em entrevista concedida por um integrante da força-tarefa Lava Jato (entrevista MPF7), foi possível ter algumas evidências sobre a sistemática do aprendizado institucional envolvendo os acordos de leniência, que tem por inspiração os acordos norte-americanos:

*A diferença entre os acordos nossos e dos americanos está na forma de capital das empresas. No Brasil, as empresas são controladas, o controlador se confunde com administrador, com a pessoa física, com a família. Passa a ser importante a proteção da pessoa física, da família, não só da empresa. É o caso da Odebrecht, Camargo Correa, Andrade. Isso explica porque os acordos dessas empresas. Nós interpretamos a Lei Antitruste e aplicamos a tese da imunidade às pessoas físicas. Confere imunidade à pessoa física por analogia à Lei Antitruste por interpretação in bonam partem. O CADE [Conselho Administrativo de Defesa Econômica] sempre chama o MPF para assinar os acordos de leniência, mesmo não precisando. Sempre chama o MPF de São Paulo, pra que não se discuta depois. É muito inteligente. A lei nunca foi nosso limite. A gente sempre fez uma flexibilização na hora de fazer acordo, que foi endossada pelo poder judiciário.*

*As investigações, no Brasil, ocorrem depois do acordo, e não antes como nos Estados Unidos, isso ocorre porque os controladores já sabem o que acontece na empresa. Não é um lapso. A investigação não é para descoberta, mas para corroborar. A estrutura de capital das empresas brasileiras é que faz ser diferente. Os americanos lidam diferente, eles jogam as pessoas embaixo do ônibus. No Brasil, tem que levar em consideração o controlador, senão não sai acordo. Os americanos só entraram em cena aqui quando os acordos estavam prontos, para fechar, antes, não dava, porque eles não sabem lidar com essas estruturas de capital das empresas brasileiras.*

Outro procurador da república entrevistado (entrevista MPF5) corrobora a forma como se pensa e operacionaliza os acordos de leniência pela instituição:

*O acordo de leniência é regulação não top-down. A leniência não é uma opção para a empresa, mas uma falta de opção. Uma empresa não é uma só, mas várias. A Odebrecht tinha quatro facções internas e uma tomava o poder da outra. Isso que é uma empresa com controlador. Empresa com controlador são aquelas em que o controlador se confunde com a própria empresa, com a família. A proteção dessa pessoa ou da família passa a ser mais importante que da empresa. É o caso das empreiteiras brasileiras. Isso explica porque os acordos dessas empresas foram tomados por advogado criminalistas, pois, visa à proteção de pessoas físicas associadas àquela empresa, se confere imunidade às pessoas físicas. Quanto às empresas, o principal elemento não é o valor acordado, o interesse principal é a continuidade das atividades e a proteção da pessoa física. Toda leniência é uma equação: informação, ressarcimento, multas, medidas estruturais. Um dos efeitos esperados dos acordos de leniência é a atuação das autoridades públicas na ressocialização da empresa leniente, ou seja, a não discriminação no mercado. Aconteceu no governo Temer, houve o caso dos aliados do Bordini, via BNDES e Petrobrás, que retaliaram a Odebrecht, e teve que ser acionado o acordo para proteger a empresa. Só o MPF tem os atributos necessários para enfrentar esses fenômenos.*

*No Brasil acontece o que não aconteceu em nenhum lugar do mundo, justamente por causa da leniência. O setor de infraestrutura é poderoso, importante e corrupto no mundo todo, mas porque, no Brasil, a leniência deu sobriedade às empresas, que passaram a ter interesse material na leniência, com interesse em deixar de ser corrupto todo o setor.*

A intenção do legislador, ao introduzir, na Lei Anticorrupção, o acordo de leniência, foi instrumentalizar a CGU no sentido de *enforcement*, proporcionando meios para recompor os casos de corrupção detectados principalmente no âmbito do Executivo. No entanto, a LAC deixou uma margem para o MP assumir sua titularidade, na medida em que, ainda que tenha havido o acordo pela CGU e o infrator, o MPF detém a titularidade exclusiva da ação penal por corrupção e concorrente da ação de improbidade administrativa, a despeito de qualquer acordo firmado pela CGU. Ou seja, o MPF pode ignorar o acordo e ajuizar a ação judicial contra os infratores (seja pessoa física ou jurídica) simplesmente pelo fato de ser titular do direito de ação, pois os acordos firmados pela CGU não podem dispor sobre atribuição que não é sua. É dessa janela de oportunidade que o MPF se apropria para defender que é parte legitimada para firmar os acordos de leniência, ainda que sem a participação de qualquer outro ator da *web accountability*, inclusive a CGU, legalmente legitimada exclusiva pela LAC. Em suma, vale-se de analogia ao acordo de colaboração premiada e ao arcabouço legal anterior à LAC, enaltecendo o “microssistema de combate à corrupção”.

Há que se ter em mente que a CGU, em que pese tenha certa autonomia, é órgão vinculado ao Poder Executivo, podendo sofrer interferência políticas, como já há precedentes na história do país (CHADE, 2016). Diante de possíveis interferências, e uma vez que os acordos de leniência podem expor agentes públicos envolvidos nos casos de corrupção, ressalta a importância do MPF enquanto legitimado ao acordo. Por outro lado, o MPF, mais uma vez valendo-se da ideia por trás do voluntarismo, encampa a proposta de que a sociedade hipossuficiente carece de defesa, inclusive contra o Executivo (ARANTES, 2002). Logo, mesmo que a leniência seja um acordo entre o infrator e a administração pública, o MPF poderia valer-se do instrumento do acordo de leniência para a defesa da sociedade e da “coisa pública”, acima da legitimidade da administração em negociar em interesse próprio. A saída mais sensata, em termos práticos, parece ser o reforço da relação de *web accountability* nos acordos de leniência envolvendo o

Executivo federal, pois, ao que demonstra o cenário exposto, para evitar nulidades futuras e por prudência, tanto MPF quanto CGU devem firmar cada acordo de leniência.

Por outra via, sem se restringir ao alvedrio do Judiciário e da CGU, o MPF percorreu outras vias para operacionalizar modificações legislativas a fim de ampliar sua legitimidade e buscou outros meios para ampliar sua gama de ferramentas e aumentar sua capacidade formal em concorrência ao acordo de leniência, diante do quadro jurídico duvidoso que impôs quanto à possibilidade de perder a legitimidade nas leniências. A Lei Anticrime (BRASIL, 2019), que entrou em vigor a partir de janeiro de 2020, previu a possibilidade de acordos e autocomposição em ações de improbidade administrativa, o chamado “acordo não de persecução cível” (ANPC), análogo ao ANPP – acordo de não persecução penal, discutido a seguir.

O artigo 17, § 1º da Lei de Improbidade Administrativa, que, até 2019, proibia expressamente qualquer tipo de acordo em casos de improbidade administrativa, agora prevê que “As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei” (BRASIL, 1992, s./p.). Vale mencionar que o projeto de lei previa o uso exclusivo do ANPC pelo MPF e estabelecia requisitos e procedimentos para seu uso, itens que foram vetados pelo presidente da república, remanescendo apenas o comando geral de permissão.

A inovação legislativa, e principalmente o uso exclusivo pelo MP, foi fortemente defendida no legislativo federal pelo MPF, que elaborou e entregou ao Congresso, em 2019, 17 notas técnicas defendendo formas de acordos e negociação pelo Ministério Público (MPF, 2020). Com a possibilidade de formular acordos em sede de ação civil (por improbidade administrativa), haveria um relativo esvaziamento do interesse do MPF nos acordos de leniência, uma vez que as ações por improbidade administrativa podem ser ajuizadas em face das pessoas jurídicas infratoras de atos de corrupção.

Em que pese a nova ferramenta que instrumentaliza o MPF da capacidade de negociar em casos de improbidade (antes mesmo do ajuizamento da ação, inclusive), ainda é incipiente seu uso pela instituição. Primeiro porque, com o veto presidencial, a legislação ficou vaga, sem nenhum detalhamento dos requisitos e operacionalização do instrumento, diferentemente do que ocorreu com o ANPP. Segundo, porque o veto presidencial derrubou a exclusividade de uso pelo MP. Com isso, o acordo de leniência acaba sendo uma ferramenta ainda mais interessante ao



*parquet*, em termos de institucionalização da ferramenta, especialmente porque dispensa a homologação judicial, restando apenas a pacificação no Judiciário de sua legitimidade, discussão que não avançou além dos limites das liminares em agravo de instrumento no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, uma vez que fora contornada a discussão com a anuência da CGU nos acordos.

O que se evidencia, em um primeiro momento, é que, apesar da nova ferramenta que instrumentaliza o MPF, uma nova concorrência entre instituições se abre, dessa vez, não com a CGU, mas com a AGU, que também é legitimada para o ajuizamento de ação por improbidade administrativa, e como a exclusividade dos ANPC pelo MPF foi vetada pelo presidente da república, em princípio, também a AGU passa a ter legitimidade para firmar o acordo cível.

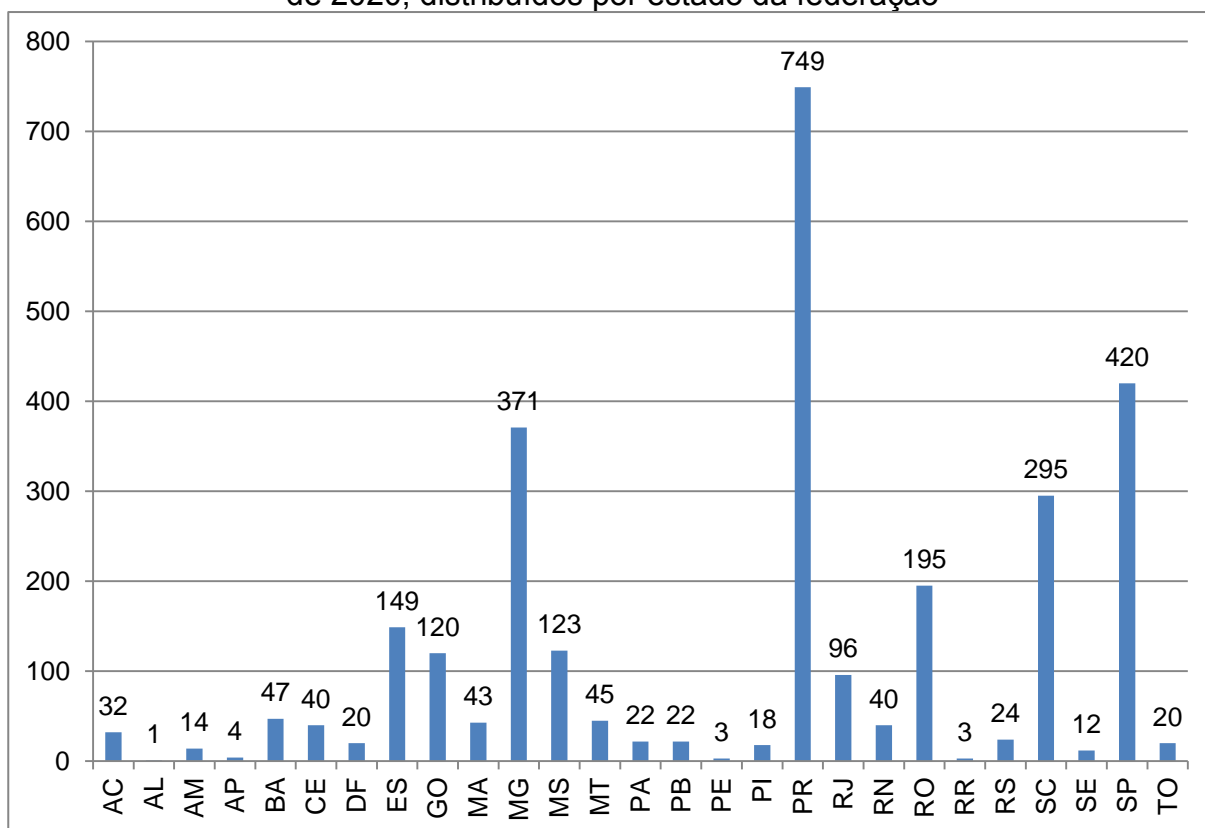
Por fim, no que diz respeito ao mecanismo do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), com a introdução legal da possibilidade de transações por acordos, reforçou-se a ideia da seletividade, buscando a desjudicialização por soluções alternativas de controvérsias, já previstas no Novo Código de Processo Civil (BRASIL, 2015). Em que pese a possibilidade de soluções alternativas seja possível, legalmente, no âmbito civil, no direito penal prevaleceu até a promulgação da Lei n. 13.964/19 (BRASIL, 2019) o princípio da obrigatoriedade, segundo o qual o Ministério Público não possui discricionariedade quanto à oportunidade e conveniência na propositura da ação penal. Segundo o consagrado princípio, conforme já referido, em se tratando de ação penal pública e estando o Ministério Público diante de indícios de materialidade e da autoria criminal, tem o dever legal de oferecer a denúncia.

Entretanto, valendo-se da bandeira da seletividade, o Ministério Público passou a defender a sua aplicação também dentro do direito penal, afastando o princípio da obrigatoriedade. O ANPP surge, antes da introdução legislativa, através de um entendimento do próprio MP, que culminou na Resolução 181/17 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2017) e na Orientação Conjunta n. 3/2018 das 2ª, 4ª e 5ª CCR do MPF (MPF, 2018b).

Sem previsão legal, e buscando uma mudança no ordenamento jurídico vigente até então, o Ministério Público Federal buscou a introdução de uma nova ferramenta jurídica criminal, o ANPP, estabelecendo os critérios e condições para seu uso, inclusive, estabelecendo as Câmaras de Coordenação e Revisão como segunda instância recursal ou de revisão para esses casos.

Entre os crimes que o MPF passou a entender que poderiam ser objeto de ANPP, encontram-se todos os delitos envolvendo corrupção. Assim, cabe frisar que a seletividade penal foi um dos principais fatores que permitiu a operação Lava Jato ser bem-sucedida judicialmente, como referido anteriormente. Evidência disso é o fato de que mais de 25% dos acordos de não persecução penal firmados pelo MPF ocorreram no Paraná, como se infere do gráfico a seguir.

Gráfico 13 – Termos de acordo de não persecução penal firmados pelo MPF até abril de 2020, distribuídos por estado da federação



Fonte: Ministério Público Federal – Grupo de Trabalho Business Intelligence (BI5) (2020).

O gráfico revela a distribuição dos termos de acordos de persecução penal firmados, incluindo os ainda não homologados pelas Câmaras, até abril de 2020. É possível verificar uma alta concentração na rotina de acordos nos estados do Paraná, São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina.

As motivações por trás do uso da nova ferramenta inseridas na lógica da seletividade foram mencionadas na entrevista do MPF1:

*A seletividade é a chave para melhorar a atuação do combate à corrupção. Os acordos de leniência e de não persecução, atentos à lógica negocial, não que ser aplicados ao combate da corrupção.*

*A seletividade é a nova mudança para o combate à corrupção dentro da era da consensualidade.*

*A argumentação do acordo de leniência e da não persecução penal está relacionada ao combate da corrupção. Os elementos da consensualidade são essenciais para juntar provas.*

Até o final do ano de 2018, portanto, antes da previsão legal da ferramenta, o MPF já havia assinado centenas de ANPPs em todo o Brasil, sendo sete envolvendo atos de corrupção, que, via de regra, apresentam a seguinte fundamentação:

INOVAÇÃO INTRODUZIDA AO MICROSSISTEMA DE COMBATE À CORRUPÇÃO. MITIGAÇÃO À REGRA DA OBRIGATORIEDADE. Adotando essa perspectiva, conclui-se que: I) não existe entre os princípios do moderno direito constitucional, admitidos em nosso sistema independentemente de posituação, o princípio da obrigatoriedade da persecução penal; II) tal princípio tampouco aparece positivado, como opção do legislador constituinte, em nossa Constituição; III) em vez disso, temos, em nossa Carta, o princípio da Eficiência (art. 37, caput), aplicável a toda a atividade do Poder Público, bem como os direitos à prestação jurisdicional efetiva (art. 5º, XXXV) e a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII); IV) a obrigatoriedade poderia ser entendida, no máximo, como regra contida no CPP (arts. 24, 42 e 576), e não como princípio do sistema; V) ainda assim, não se lê necessariamente nos referidos artigos que a ação penal é obrigatória; VI) as regras do CPP devem ser interpretadas de acordo com a Constituição, e tal interpretação deve considerar o conjunto de normas constitucionais que exigem do Ministério Público atingimento de finalidades com eficiência e efetividade (arts. 127 e seguintes, combinados com o art. 37). (MPF, 2019a – Sistema APTUS)<sup>35</sup>.

Com efeito, antes mesmo da vigência da Lei n. 13.964/19 (BRASIL, 2019), que somente ocorreu em janeiro de 2020, o MPF já havia firmado 1.187 acordos de não persecução penal, sob a justificativa do Princípio da Seletividade<sup>36</sup>. Sobre a estratégia de implementação da ferramenta, além da sua aplicação massiva, a campanha para que se impusesse a seletividade em detrimento do Princípio da Obrigatoriedade da Ação Penal foi traçada pelo MPF desde 2017.

Os argumentos que sustentavam a pressão do MP e do CNMP para a inclusão da seletividade penal no Código de Processo Penal (BRASIL, 1941) giravam em torno da necessidade de superação do modelo pelo qual nenhum crime deve ficar impune, característico da obrigatoriedade da ação penal. Ainda, advogava-se que o modelo vigente da obrigatoriedade da ação penal tornara-se

<sup>35</sup> Sistema de acesso interno ao MPF. Disponível em: <http://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/portal>.

<sup>36</sup> Segundo os dados apurados, os acordos firmados pelo MPF, desde 11 maio de 2018, se referem, em sua maioria, a crimes de contrabando (498), estelionato majorado (376), uso de documento falso (238), moeda falsa (142) e crimes contra o meio ambiente (84). O estado onde houve o maior número de acordos foi o Paraná (616), seguido de São Paulo (335), Minas Gerais (327), Espírito Santo (145), Santa Catarina (115) e Goiás (112) (MPF, 2020b).

economicamente inviável e inviabilizador de ideias de justiça e eficiência na persecução penal.

Antes mesmo de se aventar a possibilidade de introdução legal da ferramenta de ANPP, a Escola do Ministério Público da União já ofertava cursos, capacitando seus funcionários para a implementação imediata de acordos em detrimento do ajuizamento de ações penais, como foi o caso da capacitação ocorrida na sede de São Paulo (Simpósio Acordo de Não Persecução Penal, em agosto de 2018); em Porto Alegre (Oficina Nacional Técnicas Negociais e Processo Penal, Leniência e Acordo de não Persecução, ocorrida em outubro de 2019); e em Brasília (Seminário Acordo de Não Persecução Penal, em outubro de 2018). Além disso, diversos materiais acadêmicos e publicação de artigos e estudos foram patrocinados pela ESMPU – Escola Superior do Ministério Público da União – sobre a temática da seletividade penal. Esses mecanismos de dissuasão da prática dos acordos fizeram com que se implementassem os ANPPs em todo o território nacional, ainda que sem previsão legal, mas também com a intenção de patrocinar um ativismo legislativo nesse sentido<sup>37</sup>.

É importante referir que o acordo de não persecução penal como instrumento de poder atribuído a si mesmo pelo MP e, posteriormente, corroborado pela alteração do Código Penal (BRASIL, 1940), possibilitou ao Ministério Público selecionar os casos que entende que mereçam atenção e dispêndio de esforços, deixando de perseguir a punição daqueles que considera menores, o que, até então, a lei não permitia. Trata-se de uma espécie de gestão estratégica, com efeitos relevantes sobre a seletividade do controle criminal e seus efeitos, especialmente os referentes ao combate da corrupção.

Com o advento do “Pacote Anticrime” capitaneado pelo Ministro da Justiça Sérgio Moro, Lei n. 13.964/19 (BRASIL, 2019), o artigo 28-A passou a prever o ANPP, sob as seguintes condições (cumulativas e alternativas): reparação do dano ou restituição da coisa à vítima, salvo na impossibilidade de fazê-lo; renúncia voluntariamente aos bens e aos direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; prestação de serviços à comunidade por

---

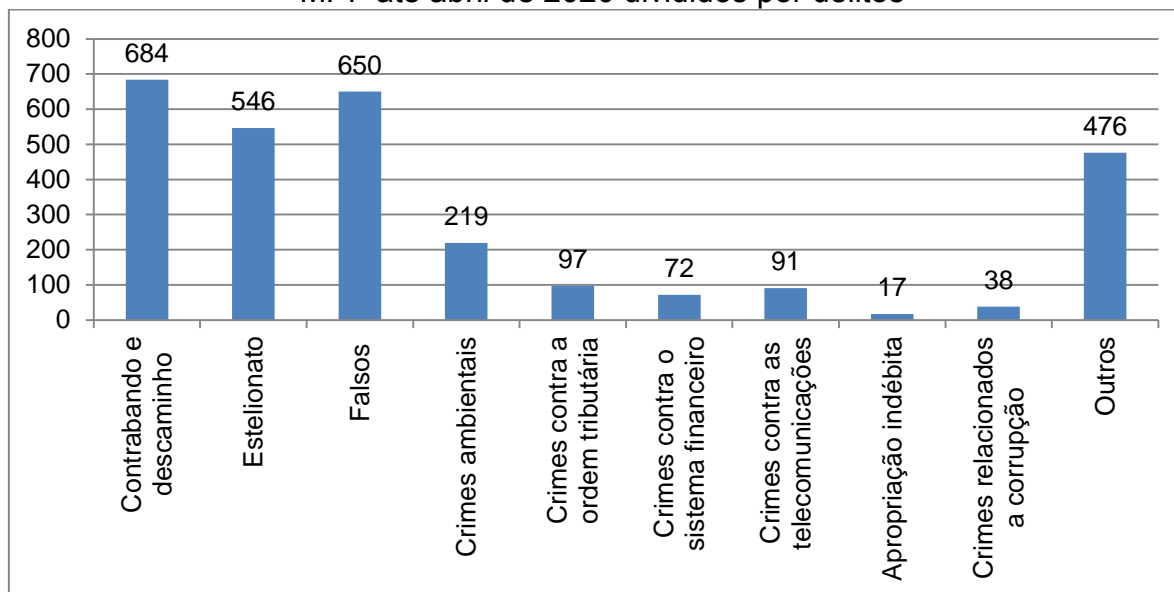
<sup>37</sup> Demonstra fortemente o potencial de mobilização institucional em torno de temas de seu interesse, tanto é que o Acordo de Não Persecução Penal é incorporado pela legislação penal nos termos em que pregava o MPF. A mobilização institucional está afeita à autonomia institucional, e por isso será objeto de análise no capítulo que trata da autonomia. Entretanto, já se pode antever o impacto que a autonomia institucional possui sobre o aumento da capacidade institucional.

período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços; pagamento de prestação pecuniária; cumprimento, por prazo determinado, de outra condição indicada pelo Ministério Público desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

Os requisitos para o acordo de não persecução penal previstos no Pacote Anticrime são: pena mínima abstrata inferior a quatro anos; confissão formal e circunstanciada da infração; não se tratar de crime cometido com violência ou grave ameaça; não ser cabível transação penal dos Juizados Especiais Criminais; e não ser o investigado reincidente nem ter sido beneficiado por acordo similar nos cinco anos anteriores. O instrumento não pode ser utilizado em caso de violência doméstica, familiar ou de crime praticado contra a mulher por razões relacionadas à condição do sexo feminino. Além disso, o acordo deve ser suficiente para reprovação e prevenção do crime, tendo em vista a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do autor do fato, bem como os motivos e as circunstâncias do crime.

Entre os crimes que a lei possibilita o ANPP, enquadram-se todos os crimes contra a Administração Pública previstos no Código de Processo Penal, inclusive os crimes de corrupção ativa e passiva, como também os crimes de lavagem e ocultação de valores, previstos na Lei n. 9.613 (BRASIL, 1998), e os crimes contra o sistema financeiro nacional, previstos na Lei n. 7.492 (BRASIL, 1986). Somados os ANPPs anteriores à vigência da Lei e os firmados sob a égide legal, o MPF somou, em abril de 2020, o número de 2.890 acordos dentro da seguinte recorrência de delitos quantitativa e temática:

Gráfico 14 – Número de acordos de não persecução penal (ANPP) firmados pelo MPF até abril de 2020 divididos por delitos<sup>38</sup>



Fonte: Ministério Público Federal – Grupo de Trabalho Business Intelligence (BI5) (2020).

Pode-se notar que a incidência sobre os delitos relacionados à corrupção é pequena, sendo a maior parte dos acordos concernentes aos crimes de maior carga quantitativa de trabalho, quais sejam, crimes de contrabando e descaminho, estelionato, falsos (vide nota de rodapé 38), crimes tributários e ambientais. Os acordos de não persecução penal referentes a casos de corrupção correspondem a 1,31% dos acordos somente.

Exatamente na linha pretendida pelo MP, a reforma processual concedeu ao *parquet* um altíssimo nível de discricionariedade, admitindo expressamente a estipulação de obrigações não previstas legalmente. Trata-se de uma livre negociação entre as partes em troca da pretensão judicial da ação penal. Ao juiz será reservada a análise da voluntariedade e da legalidade do acordo, mas não dos termos acordados, que fazem parte da composição entre as partes.

A diretiva adotada pelo MPF, através da Orientação Conjunta n. 3/2018 (MPF, 2018b), reajustada após a edição do Pacote Anticrime, é de que, quando não for o caso de arquivamento do inquérito policial, da notícia de fato (NF) ou do procedimento investigatório criminal (PIC), o membro do MPF determinará que os autos sejam instruídos com os antecedentes criminais do investigado para examinar

<sup>38</sup> Na coluna “falsos” estão agrupados os crimes de falsidade ideológica, falso testemunho, uso de moeda falsa, uso de documento falso, falsidade de documento público e documento privado. Os demais seguem a classificação da legislação penal.

a possibilidade de propor acordo. O texto da orientação ressalta que o instrumento não é direito subjetivo do investigado e que pode ser proposto pelo MPF conforme as peculiaridades do caso concreto e quando considerado necessário e suficiente para reprovação e prevenção da infração penal. O investigado também pode propor acordo e, se houver recusa fundamentada por parte do membro do MPF, aquele poderá pedir a remessa dos autos à Câmara correspondente para revisão.

Em termos de estrutura, a recomendação da cúpula do MPF é de que as unidades locais e regionais do MPF poderão criar Centrais de Acordos de Não Persecução Penal para favorecer a concentração, a especialização, a otimização e a eficiência na organização de pautas a fim da celebração desses instrumentos. Além disso, é facultada às Câmaras de Coordenação e Revisão a edição de enunciados ou normas específicas, conforme as respectivas áreas de atuação.

Por fim, os acordos celebrados pelo MPF e os investigados podem conter cláusula que imponha o pagamento de montante a determinada instituição ou a fundo específico. Tais valores serão repassados diretamente para a organização ou órgão escolhido pelo membro do MPF discricionariamente, competindo ao MPF apenas o acompanhamento da prestação de contas.

Não se pode negar que os acordos de não persecução penal são uma grande ferramenta de poder de que passa a se valer o MP. Através dele, o órgão de persecução atua desde a ocorrência do fato delituoso até a aplicação da pena que entende ser justa e o acompanhamento da execução da referida pena por ele aplicada. Esses acordos são possivelmente uns dos maiores instrumentos de poder de que foi dotado um órgão de *accountability* legal nos tempos recentes, inclusive fornecendo a discricionariedade sobre quem merece chegar até o sistema judiciário nacional e os respectivos delitos.

Por outro lado, não se pode deixar de mencionar a necessidade de introdução de mecanismos que desafoguem o sistema judiciário, hoje já sobrecarregado e, muitas vezes, ineficiente, especialmente no campo penal em face das reiteradas prescrições penais que ocorrem nos mais diversos crimes processados. A consensualidade e a seletividade são ferramentas que possibilitam o desafogamento dos sistemas de justiça, inclusive de persecução penal, viabilizando que crimes menores sequer adentrem no judiciário, concentrando esforços naqueles crimes que merecem mais severas reprimendas.

De forma geral, o que se percebe é a constante e incessante instrumentalização do Ministério Público brasileiro em termos de aprimoramento da capacidade formal, muitas vezes em concorrência com outros órgãos, especialmente quando se considera a relação frágil de *web accountability* entre órgãos envolvidos, reforçando a tese de pluralismo estatal proposto por Arantes e Moreira (2019).

Em termos legislativos, o aparelhamento instrumental do MPF parece ocorrer com mais intensidade na área criminal do que na área cível, em que a União vem despontando na instrumentalização concorrente ao MPF. Esse fato corrobora a ideia de que há uma tendência de preponderância da área criminal de atuação por parte do MPF no combate à corrupção.

#### 4.2 CAPACIDADE DE PESSOAL

Por capacidade de pessoal, tem-se os fatores relacionados à atratividade dos cargos públicos, à estabilidade funcional, à remuneração, à formação acadêmica, à seleção meritocrática, à capacitação dos agentes (*expertise*), à identidade corporativa e à coerência corporativa, entre outros. Nesta seção, aborda-se principalmente o crescimento quantitativo do pessoal, tanto de integrantes do MPF como os servidores, sua remuneração, a atratividade dos cargos e sua estabilidade.

O foco nessas variáveis decorre de uma ampla literatura que identifica as capacidades estatais e institucionais como relacionadas, em especial, ao chamado “weberianismo” das carreiras de estado. Evans e Rauch (1999) destacam o nível de profissionalização dos cargos públicos, notadamente em referência à administração federal, indicando os avanços recentes de amadurecimento do corpo burocrático sob diferentes perspectivas: formação acadêmica, contínua capacitação, ocupação crescente de cargos do alto escalão e atratividade remuneratória. Em que pesem as condições qualificadas para o cargo estarem estreitamente relacionadas à capacidade, essas também refletem diretamente na autonomia, ao passo que servidores públicos com estabilidade possuem maior capacidade de enfrentamento de questões sensíveis, como o caso de combate à corrupção, somando-se a alta remuneração, o que compensa o custo da profissão.

Evans (2004) afirma ainda a importância da seleção meritocrática para o preenchimento de cargos públicos mediante concursos, bem como o incentivo às



carreiras de longo prazo em detrimento do clientelismo ou de laços de lealdade. Aduz que o sucesso dos países desenvolvimentistas está associado à hipótese weberiana de que os funcionários devem deter *status* especial, assim como uma carreira de longo prazo, o que, segundo Evans (2004), reflete a importância de concursos públicos de alto nível de dificuldade para fins de eficiência pública e estabilidade de longo prazo nos cargos<sup>39</sup>. O autor declara, ainda, que os laços anteriores à ocupação dos cargos são importantes para a eficiência do serviço público. Ao estudar o caso japonês, verificou que os laços são formados entre colegas nas universidades de elite nas quais os servidores são selecionados. As redes informais, chamadas de *Gakubatsu*, dão à burocracia uma coerência interna e uma identidade corporativa que o mérito por si só não poderia oferecer. Assim, o caráter e as consequências dessas redes dependem fundamentalmente do processo de seleção rigoroso por que passam os servidores públicos.

Evans (2004) preceitua que a competência formal como principal exigência para entrar nessa rede, afastando critérios como relações de clientelismo e lealdade, torna mais provável que o desempenho eficiente seja um atributo valorizado entre os servidores públicos. Assim, o resultado da experiência japonesa é um tipo de weberianismo reforçado, no qual os “elementos não burocráticos da burocracia” acabam por fortalecer a estrutura organizacional formal. Nesse viés, para Evans (2004), a diferença entre estados intermediários (ainda em desenvolvimento, conceito em que enquadra o Brasil) e o estado desenvolvimentista típico ideal começa com a simples questão de como as pessoas ingressam no serviço público.

Nesse sentido, refere o estudo descrito por Geddes (1986) sobre o Brasil, em que identifica as dificuldades enfrentadas para instituir os procedimentos de recrutamento meritório. A autora descreve o período pré-Constituição de 1988 levando em consideração os poderes extraordinários concedidos a nomeações de cunho político em complemento à falta de recrutamentos meritórios. Ela enumera que ao mesmo tempo em que Japão e Estados Unidos, países categorizados como desenvolvimentistas, indicavam dezenas ou centenas de servidores para cargos públicos, respectivamente, no Brasil, o presidente indicava milhares, até 100 mil. Desse modo, ilustra o Brasil como um país de cabide de empregos, preenchidos

---

<sup>39</sup> Evans (2004) refere o exemplo do Japão, em que 2% a 3% dos candidatos aos cargos públicos costumam ser aprovados, fator que teria sido importante para a formação do *status* especial de Weber e atrelado ao desenvolvimento japonês.

com base em relações pessoais em vez de competência e, por isso, inapto em seus esforços desenvolvimentistas. Os órgãos que fogem desse padrão foram conhecidos como “bolsões de eficiência” (GEDDES, 1986, p. 105).

Em que pese o desenho do serviço público brasileiro ter sido significativamente redefinido a partir da Constituição de 1988, o que se observa do que restou do modelo clientelista é a fragmentação da estrutura do setor público, complementada pelo caráter intermitente das carreiras de seus funcionários. Em vez de perseguir ganhos de longo prazo pela via de promoções sucessivas, baseadas em desempenho organizacionalmente relevante, os burocratas brasileiros costumaram defrontar-se com carreiras irregulares, pontuadas pelo ritmo das mudanças na liderança política e pela criação de novas organizações. Assim, a estabilidade, aliada à remuneração, é fator determinante na capacidade institucional. Juntamente com a formação acadêmica, a capacitação técnica, a seleção meritocrática e as redes informais são as variáveis relacionadas aos recursos de pessoal. Além dessas, há, ainda, em termos de capacidade material, os recursos físicos, orçamentários e logísticos.

Nos termos de Evans (2004) e Geddes (1986), o modelo considerado ideal de organização das instituições públicas para fins de eficiência passa necessariamente pelo criterioso processo de seleção meritório. É o que se parece ter observado no caso do MPF.

Mouzinho (2007) conta a história do ingresso na carreira ao longo do tempo por meio das entrevistas por ela realizadas, além das contribuições de Chaves e Nunes (2005). O primeiro concurso para procuradores da república foi a partir da obrigatoriedade do exame meritório na Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967a), conforme relato da procuradora já falecida Edylcéa Tavares de Paula:

Foi a Constituição de 67, que era uma Constituição criada por um grande jurista. Foi elaborada por um grande jurista e lá se exigiu concurso público para todos os cargos públicos. [...] não havia a possibilidade de se contratar ou se nomear procuradores pelo QI [refere-se ao “Quem Indica”], porque a Constituição exigia o concurso, por isso é que o concurso foi criado. (MOUZINHO, 2007, p. 58)

O primeiro concurso, contudo, não ocorreu até 1972, quando, só então, fora implementado pelo PGR Francisco Manoel Xavier Albuquerque, que, posteriormente, foi indicado para uma vaga no Supremo Tribunal Federal, razão pela

qual o concurso foi concluído pelo seu sucessor e depois também ministro, José Carlos Moreira Alves (MOUZINHO, 2007). Até esse momento, os procuradores eram indicados por políticos influentes e conhecidos como “príncipes da República”, tanto pela forma como ingressavam no cargo quanto pelos altos salários que recebiam:

Os procuradores da república eram os Príncipes da República. Eram nomeados pelo presidente da república de acordo com o QI. [...] QI era “Quem Indica” [...]. Não é QI de medida psicológica, era “quem indica”. Os procuradores da república que eu conheci, quando entrei na carreira, eram todas pessoas amigas de deputados, de senadores, do presidente da república, de militares e [de] pessoas que exerciam cargos, altos cargos da República. E esses eram os chamados príncipes da República. Eles recebiam salário acrescido do percentual de arrecadação da dívida ativa. Era desse jeito, porque, naquela época, os procuradores da república exerciam as duas funções: de fiscal da lei e de advogado, que eles chamam de advogado da União. Na realidade, eles faziam a advocacia do executivo. Não era da União. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 9-10)

[...] eram como marajás’ da República [...]. (MOUZINHO, 2007, p. 50)

Antes do concurso, o cargo do procurador da república era uma benesse política. Só pessoas de grande prestígio podiam nomear alguém. [...] Eu que nunca pensei [em] ser procurador da república... Até porque lá no Ceará se a pessoa dissesse que queria ser procurador da república era até visto como uma pretensão descabida. Alguém poderia dizer: “Mas é muito pretensioso esse sujeito, quer ser procurador da república”. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 20)

A partir da exigência de exames meritórios, mediante concursos públicos, nasce um novo discurso dentro da instituição, no sentido de que a seleção reforça a independência funcional e política que tanto almejavam os procuradores. Com o ingresso dos novos procuradores concursados, surgiu uma ruptura interna entre os “antigos” e os concursados:

*Quando veio a Constituição, já existia o MPF, [o qual] era composto por pessoas indicadas pelos governos militares. Eu sou do terceiro concurso, o primeiro foi na década de 70. A partir dali, já tinha gente concursada. Era uma fase diferente, de anseios, como hoje com os jovens, vinda com formas de pensar e habilidades. Naquela época, o pessoal ficava dando parecer no gabinete, só reação. Essa gente que vem do movimento da constituinte, como o Fonteles, dizia que o procurador não é o cara do gabinete, tem que ir pra rua. Eu senti isso muito forte, eram os velhos contra os concursados. Velhos no sentido de que eram tradicionais de gabinete. Os outros eram aqueles que queriam participar da transformação social que estava acontecendo, novos direitos, então a gente nunca conseguia ter a maioria no CSMPF. Só fui entrar no Conselho Superior anos depois porque sempre fui considerada inadequada por eles. (MPF2)*

Mouzinho (2007) descreve que os primeiros concursos para procurador da república, assim como os atuais, eram divididos em etapas: uma com provas escritas, e outras com provas orais. Um dos procuradores entrevistados pela autora menciona que “não era um concurso de massa”:

Era um concurso que identificava qual era o perfil que se esperava de um procurador da república. Geralmente se exigia que ele tivesse uma visão ampla do Direito como um todo, e se ele tivesse algum ramo do Direito uma profundidade maior, esse candidato teria a oportunidade de demonstrar isso. Então havia uma mistura entre o generalista e o especialista. De modo que a casa ganhava com os dois tipos. (MOUZINHO, 2007, p. 60)

Ainda hoje, a seleção para procuradores da república é considerada uma das mais rigorosas do país, sendo que, na maioria dos concursos, o número de aprovados é inferior ao número de vagas disponibilizadas para preenchimento, e a “densidade” é também muito elevada, com dezenas (e, às vezes, mais de uma centena) de candidatos por vaga.

Tabela 3 – Vagas para procurador da república ofertadas em concursos públicos e cargos preenchidos

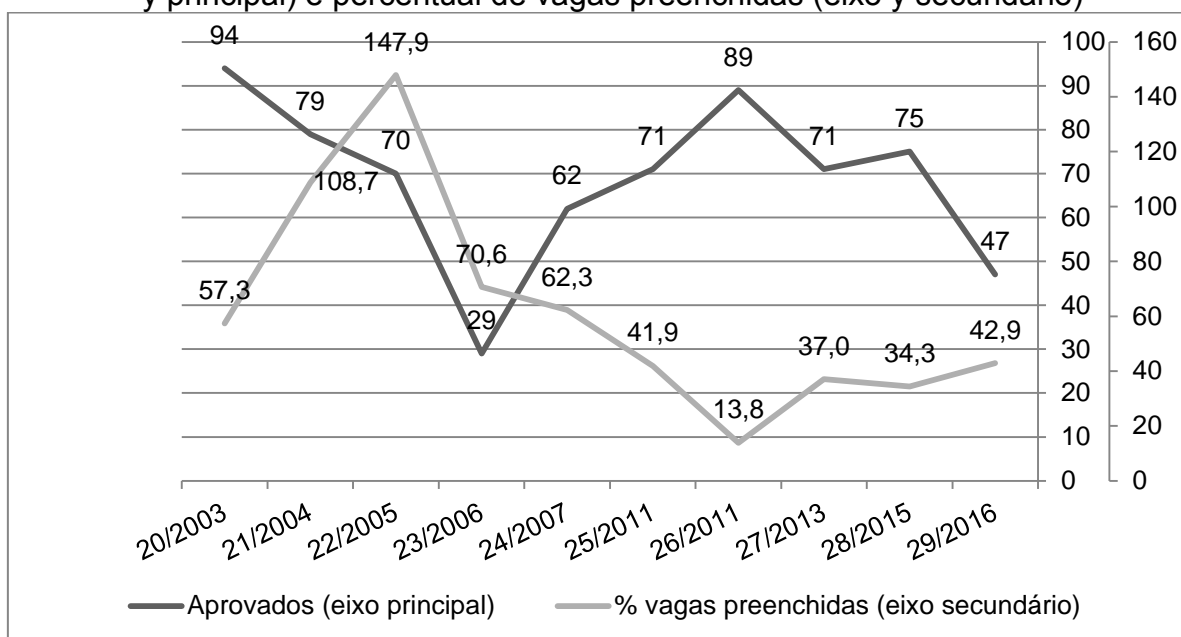
<b>Concurso</b>	<b>Vagas</b>	<b>Inscritos</b>	<b>Aprovados</b>	<b>% vagas preenchidas</b>
29/2016	82	13773	47	57
28/2015	69	7721	75	109
27/2013	48	6939	71	148
26/2011	126	7460	89	71
25/2011	114	9507	71	62
24/2007	148	10376	62	42
23/2006	209	*	29	14
22/2005	189	*	70	37
21/2004	230	*	79	34
20/2003	219	*	94	43

\*Dados indisponíveis.

Fontes: Dados extraídos de Resultados e Homologações do MPF<sup>40</sup> (2020).

<sup>40</sup> Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/concursos/concursos/procuradores/anterior/23/resultado-e-homologacao>. Acesso em: 24 maio 2021.

Gráfico 15 – Número de aprovados por concurso para procurador da república (eixo y principal) e percentual de vagas preenchidas (eixo y secundário)

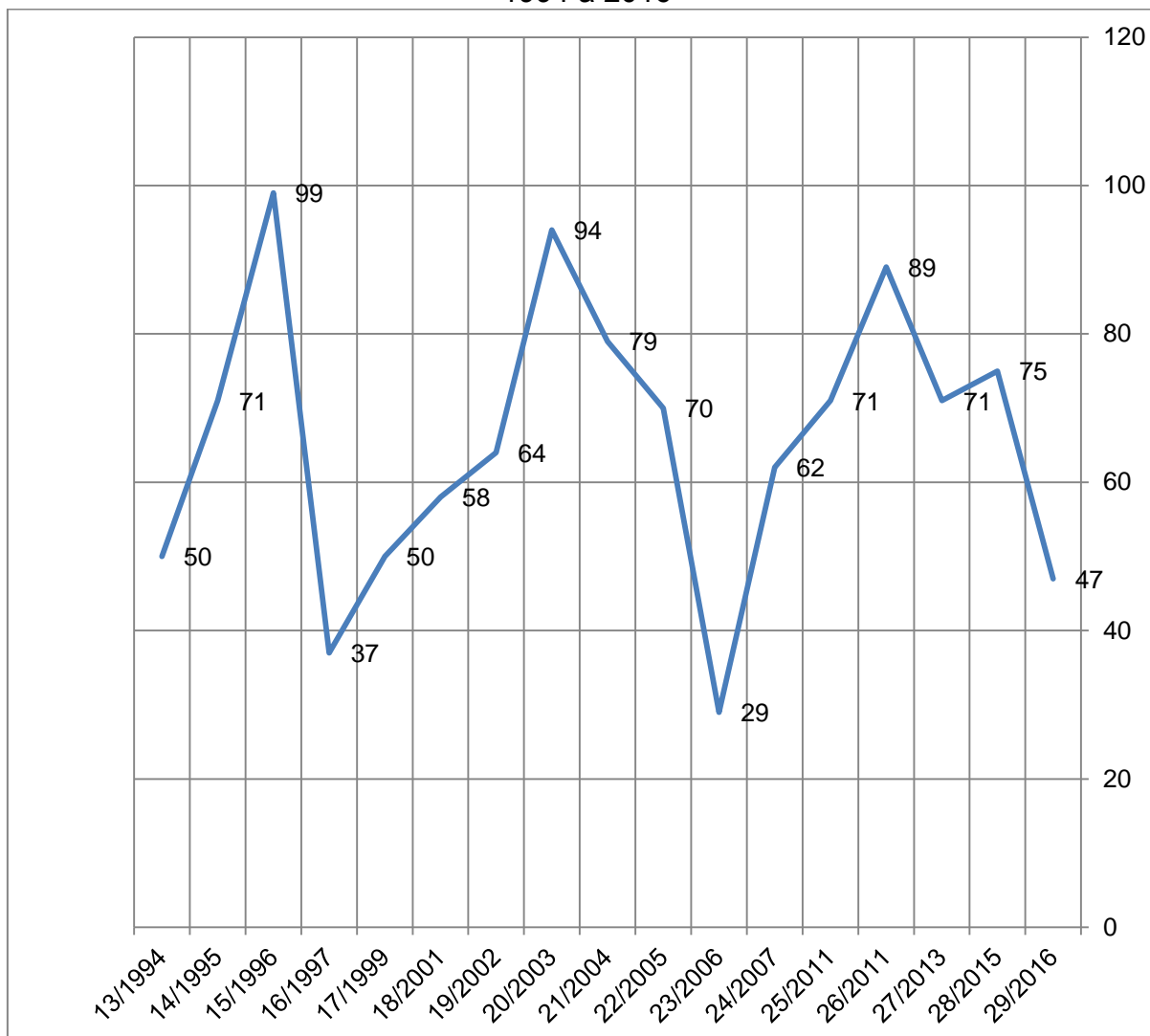


Fontes: Dados extraídos de Resultados e Homologações do MPF (2020).

Observa-se que o índice de preenchimento de vagas é baixo (em média 61,7% das vagas oferecidas), tendo em vista o alto nível de dificuldade envolvido no certame. A seleção é composta de cinco fases (prova objetiva, prova subjetiva, inscrição definitiva, provas orais e de títulos). Além disso, desde 2004, por força da Reforma do Judiciário, a inscrição definitiva exige que o candidato já detenha três anos de prática em atividades jurídicas devidamente comprovadas. Em uma análise temporal mais ampla, de 1994 a 2016, constata-se que o número de aprovados nos concursos aplicados após a promulgação da Constituição de 1988 sempre foi relativamente reduzido<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Não foram localizados dados sobre o número de inscritos e vagas para os concursos anteriores à 2003, razão pela qual apenas os dados referentes ao número de aprovados data de 1994.

Gráfico 16 – Número de aprovados por concurso para procurador da república de 1994 a 2016



Fontes: Dados extraídos de Resultados e Homologações do MPF (2020).

Em média, foram aprovados 65,64 candidatos por concurso público, número baixo, mais ainda considerando-se a frequência em que ocorrem as seleções – foram 29 concursos em toda a existência do MPF, incluídos os realizados antes da Constituição (BRASIL, 1988) e o tempo até a posse efetiva (o último concurso teve edital lançado em 2016, e a posse para os cargos ocorreu somente em março de 2020). Em consequência desse modelo de seletividade meritocrática (somado a todo o arcabouço que envolve a instituição, como alta remuneração, estabilidade, autonomia e independência funcional), há um compromisso de longo prazo dos funcionários na busca da capacitação em áreas especificamente relevantes à agência.

No que tange à estrutura institucional em que está inserido o Ministério Público Federal, o art. 128, §5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) elenca as garantias de seus membros: (i) vitaliciedade após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado; (ii) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada a ampla defesa; (iii) irredutibilidade de subsídio. Quanto à estabilidade, os membros do Ministério Público, após o período de estágio probatório de dois anos, são vitaliciados no cargo. O vitaliciamento ocorre em período menor que os três anos para estabilidade a que têm direito os servidores públicos federais em geral. Mais ainda, esse processo acoberta os procuradores com maiores garantias contra exoneração do que a estabilidade, uma vez que somente podem perder o cargo por sentença judicial transitada em julgado, ao passo que os servidores estáveis podem perder o cargo por decisão administrativa ou judicial. Todo esse arranjo é resultado do desenho institucional do MPF (e do MP mais amplamente) plasmado na Constituição de 1988, em que as garantias dos seus integrantes foram equiparadas às dos magistrados (ARANTES, 2002; KERCHÉ, 2009).

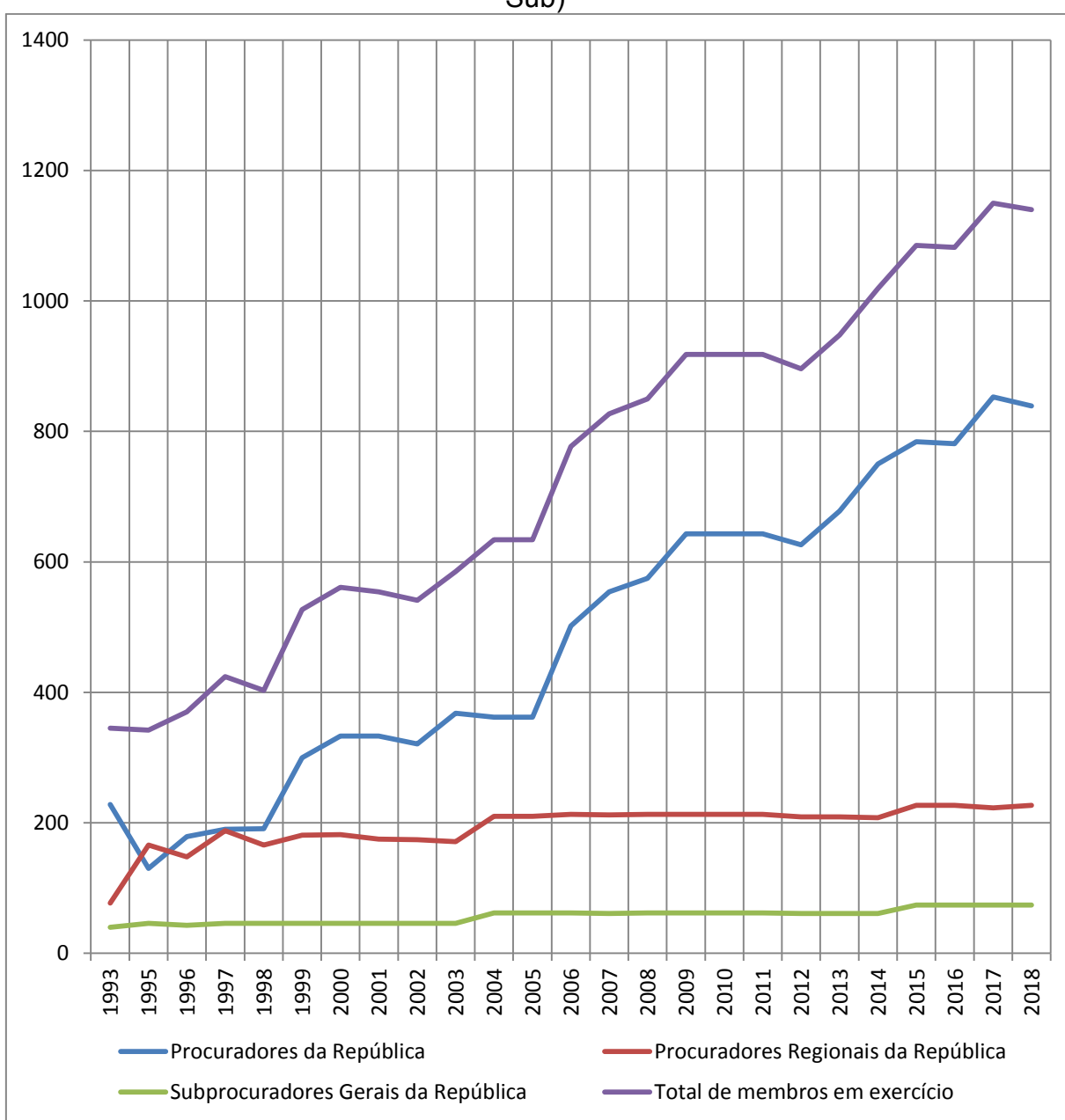
Em pesquisa realizada por Azevedo (2010, p. 39), a partir de uma amostra significativa de entrevistas aos procuradores do MPF, verificou-se que 62,9% encontraram motivação na estabilidade para ingressar na carreira, e 71,3% respondeu que a remuneração foi motivo importante para se tornar procurador da república. De fato, segundo o relatório de metas e resultados de 2017, o índice de evasão de procuradores da república foi de 0,18% em 2016, zero em 2017 e 0,9% no primeiro semestre de 2018. A evasão de servidores atinge o índice de 1,52% em 2016; 0,17% em 2017 e 0,32% no primeiro semestre de 2018<sup>42</sup> (MPF, 2018a). Esses índices sugerem haver uma permanência de longo prazo dos servidores e procuradores do MPF, o que, segundo a literatura, agrega eficiência à instituição.

---

<sup>42</sup> Vale registrar o baixo percentual dos indicadores “Rotatividade de membros” e “Rotatividade de servidores”, que medem a atratividade das carreiras do MPF, aferindo o percentual de desligamento. Para o cálculo, contabiliza-se o valor do mês de referência e dos 11 meses anteriores e desconsidera-se a taxa de desligamento natural por aposentadoria e sinistro. O propósito dos indicadores é fornecer insumos para fomentar a execução de ações que visem à redução do percentual de desligamento de membros e de servidores. Nesse sentido, a polaridade dos indicadores é negativa, ou seja, quanto menor o resultado, melhor. Em junho de 2018, a rotatividade de membros foi de 0,9%, dentro da meta de manter o índice abaixo de 1%. No mesmo período, a rotatividade de servidores foi de 0,32%, também dentro da meta de manter o índice abaixo de 5%. (MPF, 2018) – Relatório de atividades gestão 2017-2018 PGR. Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/planejamento-estrategico/metas-e-indicadores>. Acesso em: 24 maio 2021.

Em relação ao incremento no número absoluto de membros (aumento da força de trabalho), o gráfico a seguir revela a evolução no quantitativo de procuradores da república (PR), procuradores regionais da república (PRR) e subprocuradores da república (Sub), cargos destinados aos membros do MPF de acordo com a sua instância de atuação (primeira instância, segunda e instância superior, respectivamente; a promoção em cada categoria será explicada adiante).

Gráfico 17 – Quantitativo de procuradores por ano (procuradores da república – PR, procuradores regionais da república – PRR e subprocuradores gerais da república – Sub)



Fonte: Dados extraídos das listas de antiguidades publicadas para promoção de membros do MPF (2020).



Tabela 4 – Número de procuradores do MPF ao longo do tempo

<b>Ano<sup>43</sup></b>	<b>Procuradores da república</b>	<b>Procuradores regionais da república</b>	<b>Subprocuradores-gerais da república</b>	<b>Total de membros em exercício</b>
1993	228	77	40	345
1995	130	166	46	342
1996	179	148	43	370
1997	190	188	46	424
1998	191	166	46	403
1999	300	181	46	527
2000	333	182	46	561
2001	333	175	46	554
2002	321	174	46	541
2003	368	171	46	585
2004	362	210	62	634
2005	362	210	62	634
2006	502	213	62	777
2007	554	212	61	827
2008	575	213	62	850
2009	643	213	62	918
2010	643	213	62	918
2011	643	213	62	918
2012	626	209	61	896
2013	678	209	61	948
2014	750	208	61	1019
2015	784	227	74	1085
2016	781	227	74	1082
2017	853	223	74	1150
2018	839	227	74	1140

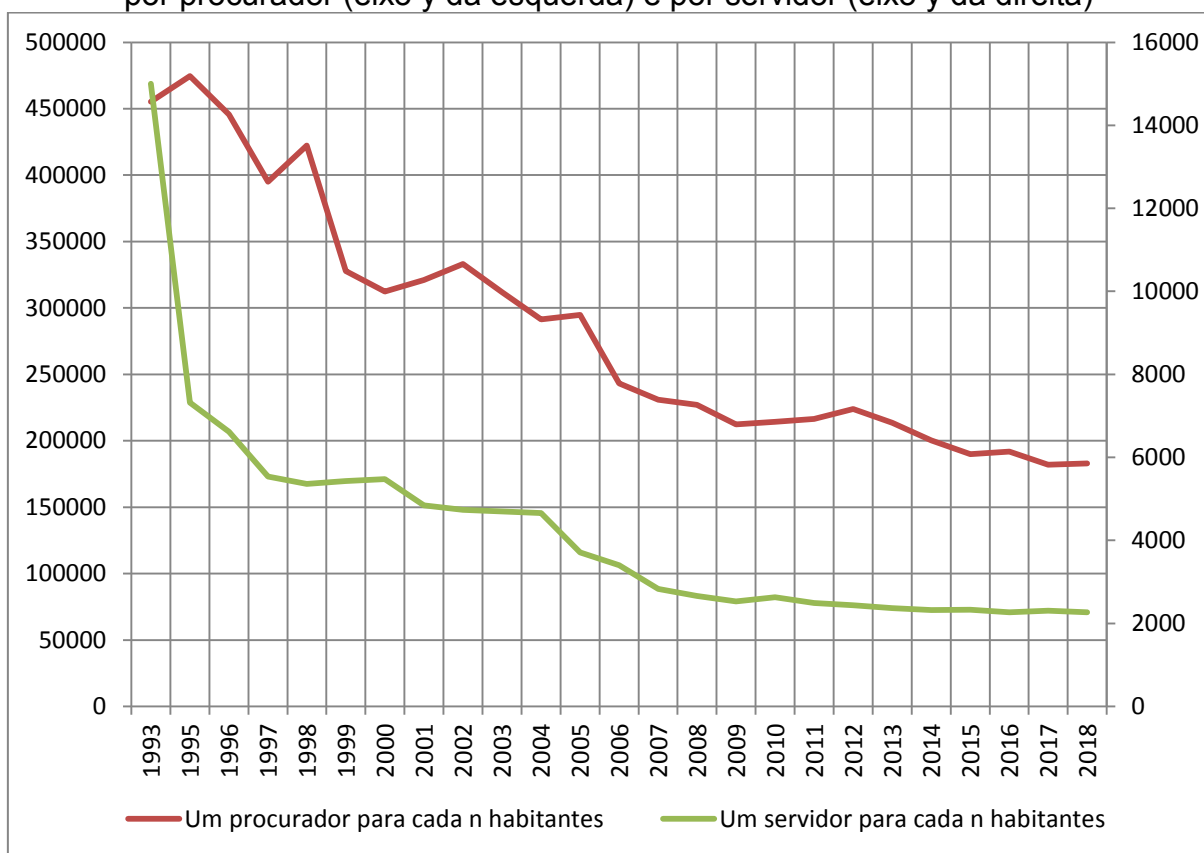
Fonte: Dados extraídos das listas de antiguidade publicadas para promoção de membros do MPF (2020).

Em 1994, houve uma queda no número de membros de primeira instância em função da Lei Orgânica de 1993 (BRASIL, 1993), que regulamentou a carreira e reestruturou o MPF mais que dobrando o número de cargos de procuradores regionais da república. Assim, em que pese o número total de membros ter se mantido estável, o número de procuradores da república (primeira instância) foi esvaziado pela grande movimentação por meio da promoção para a segunda instância. Em todo caso, a quantidade de integrantes manteve-se crescente ao

<sup>43</sup> Considerando a modificação de estrutura e atribuições ocorrida no período, notadamente a separação entre as funções do MPF e da AGU, os dados referentes ao ano de 1994 não foram produzidos ou disponibilizados, razão pela qual estão ausentes na série temporal.

longo de toda a série histórica, apresentando três pontos de grande incremento: de 1998 para 1999, na gestão de Geraldo Brindeiro (governo Fernando Henrique Cardoso), que coincide com a grande reestruturação física em termos de sede (nova sede da PGR); de 2005 para 2006, na gestão de Cláudio Fonteles (governo Lula), a qual corresponde à grande reestruturação de cargos e investimentos orçamentários nas agências de *accountability*, como o MPF e a PF; e entre 2012 e 2014, antecedendo a própria emergência da Operação Lava Jato. Quando considerado o incremento absoluto de procuradores e servidores do próprio quadro em relação ao número de habitantes no país, tem-se uma dimensão do aumento efetivo da força de trabalho. Isso sugere que o crescimento da força de trabalho do MPF não foi apenas um reflexo da demografia, sendo antes um investimento consciente por parte da elite política do país, que alocou recursos suficientes ao órgão, permitindo a expansão quase contínua dos seus quadros desde 1988.

Gráfico 18 – Procuradores e servidores por “n” habitantes: (número de habitantes por procurador (eixo y da esquerda) e por servidor (eixo y da direita))



Fonte: Dados extraídos dos relatórios anuais de gestão do MPF e dos dados demográficos do IBGE<sup>44</sup> (2020).

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 24 maio 2021.

O caráter descendente do Gráfico 18 demonstra que houve um aumento no número de procuradores por habitante no Brasil. Em 1993, havia um procurador da república para cada 455.362,31 habitantes; em 1997, verifica-se cada procurador para 395.047,16 habitantes; em 2007, a proporção é de um membro para 230.955,25 habitantes; e, em 2017, passa a um procurador para cada 181.913,043 brasileiros. Em 2018, encerra-se a análise com um membro do MPF para cada 182.894,73 pessoas. Dito de outra forma, a capacidade de força de trabalho em termos de membros do MPF, em relação à população nacional (potencial de demanda), de 1993 para 2018 aumentou aproximadamente 2,5 vezes.

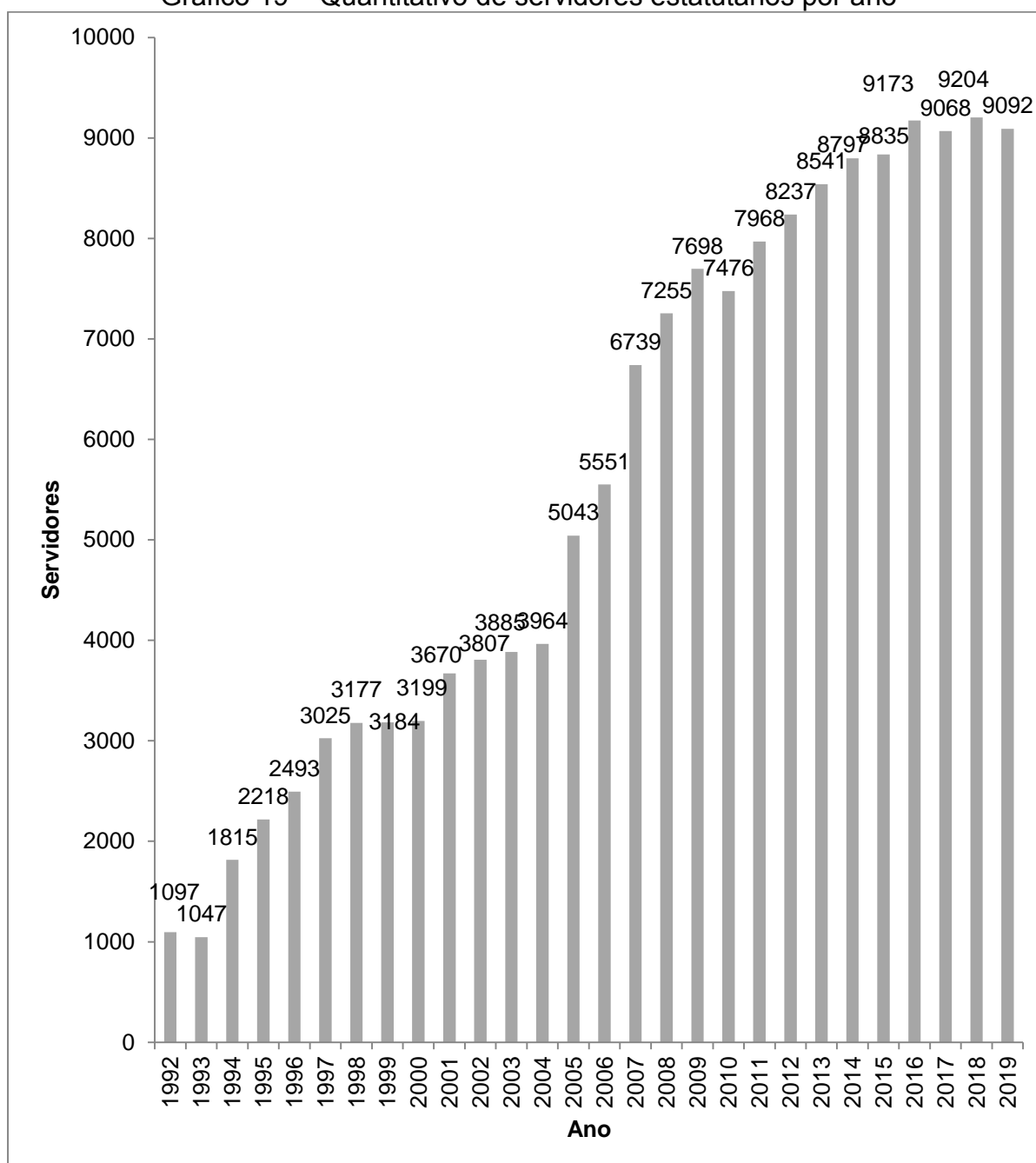
No que tange aos servidores do MPF, em 1993, somaram-se 15.004,77 habitantes para cada servidor; em 1997, foram 5.537,19 pessoas para cada servidor; dez anos depois, a proporção passou a 2.834,24; em 2017 e 2018, respectivamente, há um servidor no MPF para cada 2.307,01 e 2.265,31 habitantes<sup>45</sup>. A capacidade de força de trabalho em termos de servidores do MPF em relação à população nacional (potencial de demanda), de 1993 para 2018, aumentou aproximadamente 6,6 vezes.

No que concerne à força de trabalho, os servidores públicos no Ministério Público Federal (concursados e contratados em cargos de confiança) representam, em grande proporção, a mão de obra que impulsiona e mantém a instituição em funcionamento, seja na área meio (administrativa), seja na área fim (judicial e extrajudicial). Houve um incremento significativo no número de servidores de carreira (analistas e técnicos) do órgão ao longo do tempo, conforme se observa a seguir.

---

<sup>45</sup> A título comparativo, em 2013, o Brasil contava em média com um policial militar para cada 471 habitantes e um policial civil para cada 1674 habitantes, segundo o IBGE (STOCHERO, 2015).

Gráfico 19 – Quantitativo de servidores estatutários por ano



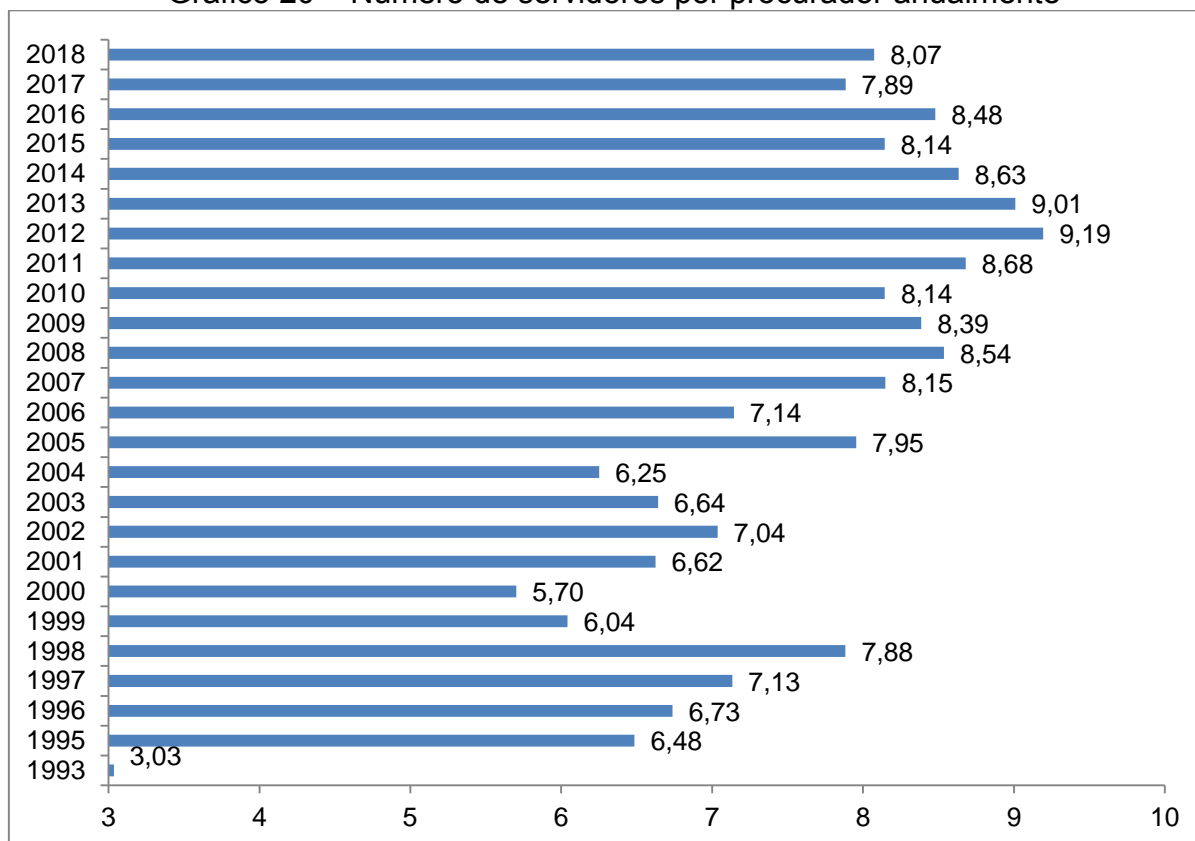
Fonte: Dados extraídos dos relatórios de gestão anuais publicados de 1992 a 2019<sup>46</sup> (2020).

O quadro de servidores tem atribuições para assessorar os membros nas atividades fins (processuais e extraprocessuais) bem como administrativas, que inclui servidores que prestam serviços de transporte, segurança, saúde etc. Assim, é importante observar a evolução da proporção de servidores por procurador, o que demonstra, de fato, a capacidade de força de trabalho que tende a crescer visto que

<sup>46</sup> Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/execucao-orcamentaria-e-financeira/prestacao-de-contas-anual>. Acesso em: 24 maio 2021.

a instituição vai ganhando robustez, e toda a estrutura burocrática, administrativa e operacional tende a aumentar.

Gráfico 20 – Número de servidores por procurador anualmente

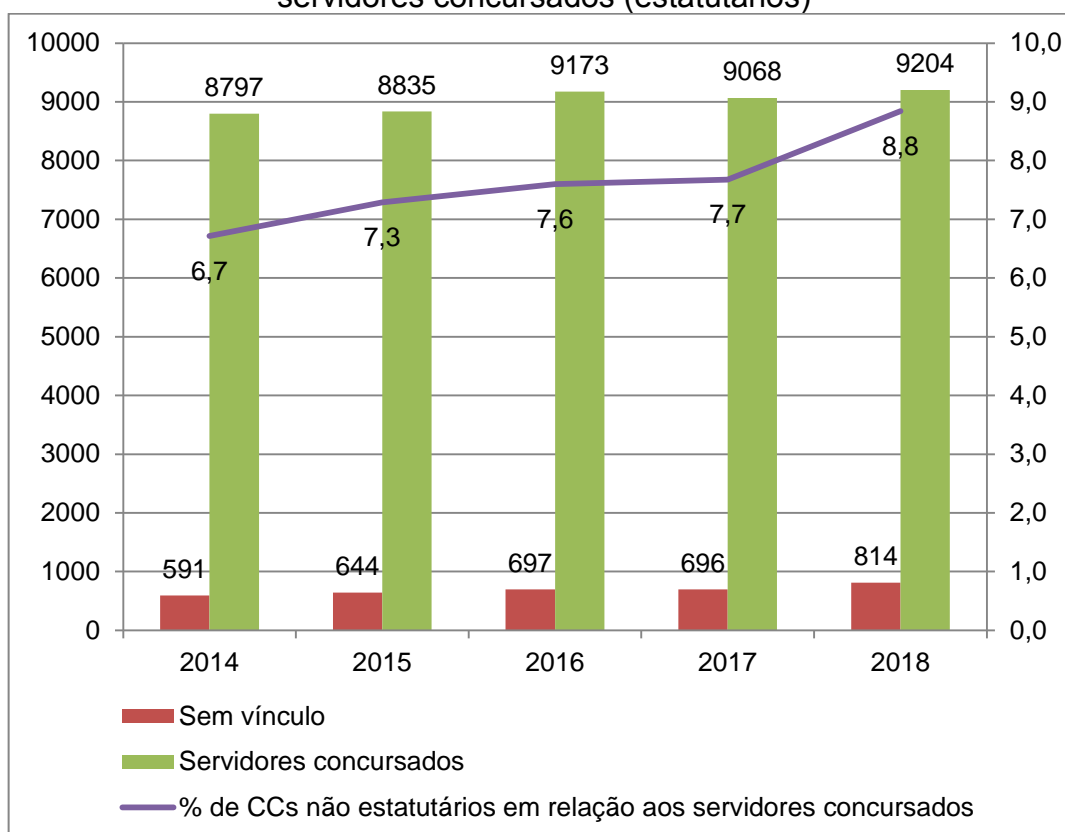


Fonte: Dados extraídos dos relatórios de gestão anuais publicados de 1992 a 2019 (2020).

Excetuando-se o primeiro ano da série histórica, há uma relativa estabilidade na proporção de servidores por membro do MPF, com a maior proporção em 2012, quando havia 9,19 servidores para cada procurador, sendo ligeiramente superior àquela que consta em 1994, por exemplo, com 6,48 servidores por procurador. Pode-se concluir que houve um crescimento gradual do número de servidores, evoluindo paulatinamente a proporcionalidade entre servidores e procuradores. Não se pode, assim, atribuir maiores ou menores êxitos em termos de eficiência de trabalho a uma ou outra categoria em termos de quantitativo de força de trabalho, mas o que se pode inferir é que há um incremento geral na capacidade de força de trabalho enquanto instituição, já que tanto o número de procuradores como o de servidores aumentaram em números absolutos e proporcionais, de forma expressiva ao longo do período.

Entretanto, há que se examinar a evolução do tipo de força de trabalho no que diz respeito à categoria dos servidores, isto é, qual a proporção entre servidores que pertencem ao quadro próprio do MPF, portanto, concursados para o órgão pela seletividade meritocrática, e servidores contratados sem vínculo com a administração (cargos comissionados, contratados por contrato de trabalho – celetistas), logo, selecionados por critérios outros que não meritocraticamente formalizado pelo concurso público e, assim, sem estabilidade própria dos cargos estatutários. O quadro a seguir ilustra o percentual de cargos ocupados por servidores não concursados (celetistas) em relação aos concursados (estatutários).

Gráfico 21 – Número de cargos em comissão sem vínculo (celetistas) e número de servidores concursados (estatutários)

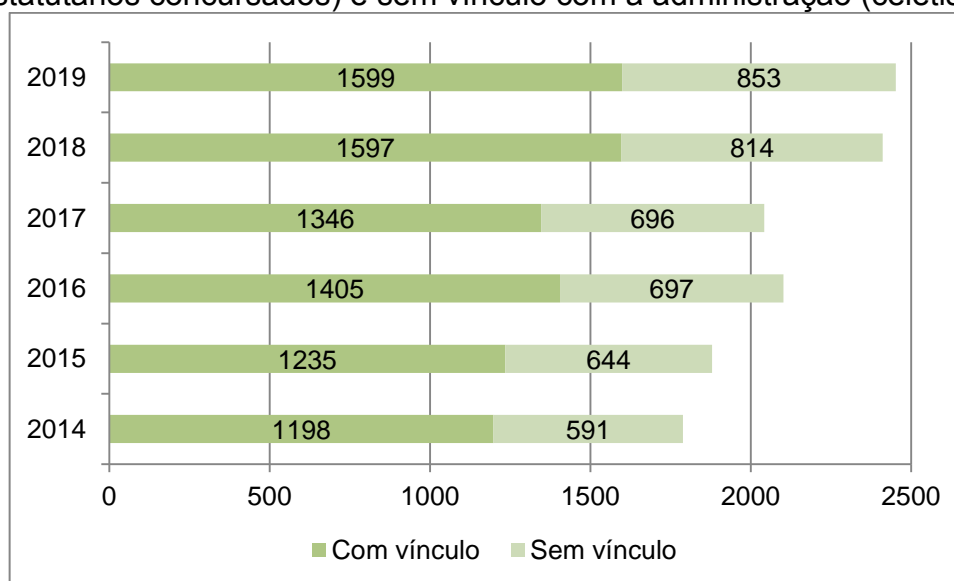


Fonte: Dados extraídos dos relatórios de gestão anuais do MPF (2020).

Percebe-se, dessa forma, o pequeno número de funcionários sem estabilidade e contratados sem os critérios de seleção meritocrática. O percentual máximo encontrado em relação à força de trabalho concursada foi de 8,8%. Em que pese a proporção de contratados ainda ser pequena, nota-se uma tendência gradativamente ascendente em tempos recentes. Importante referir que os celetistas (não concursados) somente podem ser contratados pelo poder público com a

atribuição de cargos de confiança (comissionados). Entretanto, o mesmo cargo de confiança pode ser designado a um servidor de carreira (estatutário). A opção pelo concursado ou não para ocupar o cargo comissionado é de discricionariedade da administração, respeitados os parâmetros e limites legais. Assim, é interessante verificar a proporção de cargos em comissão (CC) atribuídos aos servidores concursados em comparação aos celetistas (sem vínculo com a administração) ao longo do tempo.

Gráfico 22 – Número de cargos em comissão com vínculo com a administração (estatutários concursados) e sem vínculo com a administração (celetistas)



Fonte: Dados extraídos dos relatórios de gestão anuais do MPF (2020).

Tabela 5 – Cargos de confiança por ano

Ano	CC Total	Com vínculo	Sem vínculo	% sem vínculo
2014	1789	1198	591	33,03522
2015	1879	1235	644	34,27355
2016	2102	1405	697	33,1589
2017	2042	1346	696	34,08423
2018	2411	1597	814	33,76192
2019	2452	1599	853	34,78793

Fonte: Dados extraídos dos relatórios de gestão anuais do MPF (2020).

O percentual de cargos de confiança distribuídos a pessoas sem vínculo com a administração do MPF (celetistas), ou seja, não concursados, gira em torno de 33 e 34% do total de cargos de confiança preenchidos, com relativa estabilidade ao longo do tempo. Considerando que a nomeação de cargo de confiança constitui a forma de ingresso nos quadros do MPF de pessoa não concursada na carreira, o

número total de pessoas não concursadas é, em média, 716, tratando-se de número reduzido no universo de servidores estatutários que compõem o órgão, mas considerável em termos de ocupação de cargos em comissão, os quais representam mais de um terço dos cargos comissionados da instituição. Uma análise qualitativa dos cargos em comissão *ad nutum* (de livre nomeação e exoneração) ocupados pelos celetistas é capaz de informar com maior precisão quais são as posições que a administração superior do MPF atribui aos não concursados. A tabela a seguir elenca a distribuição dos cargos em comissão para pessoas sem vínculo estatutário.

Tabela 6 – Distribuição de cargos de confiança para pessoas sem vínculo estatutário com o MPF (não concursados)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CC-7	0	0	0	0	0	0
CC-6	9	11	11	12	16	13
CC-5	40	38	42	38	41	41
CC-4	22	21	25	23	141	155
CC-3	13	13	12	12	16	15
CC-2	500	551	600	603	591	614
CC-1	7	10	7	8	9	15

Fonte: Dados extraídos dos relatórios de gestão anuais do MPF (2020).

Percebe-se que a grande maioria dos contratados ocupa CC-2 e CC-4. Os cargos são escalonados de acordo com o nível hierárquico e com a remuneração, sendo CC-1 o mais baixo, e CC-7 o mais alto. O quadro a seguir elenca a descrição do cargo e a remuneração mais recente.



Quadro 4 – Descrição dos cargos em comissão

<b>Cargo de Confiança</b>	<b>Descrição/Atribuição no Regimento interno do MPF</b>	<b>Remuneração Lei n. 13.316/16 (Anexo 5)</b>
CC-7	Secretário-Geral	R\$ 14.607,74
CC-6	Chefe do Gabinete do Procurador-Geral da República, Coordenador de Assessoria Jurídica do Procurador-Geral da República, Auditor-Chefe	R\$ 12.940,02
CC-5	Secretário-Geral Adjunto, Secretário, Secretário Regional, Assessor Nível V, Auditor-Chefe Adjunto, Diretor Executivo do Plan-Assiste	R\$ 11.382,88
CC-4	Secretário Adjunto, Secretário Estadual, Chefe de Gabinete do Vice-Procurador-Geral da República, Chefe de Gabinete do Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Assessor Nível IV, Chefe da Unidade de Segurança Orgânica, Chefe da Unidade de Diárias, Passagens e Passaportes, Coordenador-Geral Adjunto, Chefe de Gabinete Nível III, Coordenador Assessor Nível III	R\$ 9.216,74
CC-3	Chefe de Gabinete Nível II, Coordenador, Assessor Nível III, Presidente da Comissão Permanente de Licitação Nível II, Chefe de Secretaria do Procurador-Geral da República, Secretário Executivo, Chefe de Área Nível III	R\$ 5.482,97
CC-2	Chefe de Divisão, Assessor Nível II, Pregoeiro, Gerente de Registro de Preços, Diretor, Chefe de Gabinete Nível I	R\$ 4.962,19
CC-1	Supervisor, Presidente de Comissão Permanente de Licitação Nível I, Coordenador de PRM Nível II	R\$ 3.461,96

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Observa-se que, em média, 81% dos cargos em comissão distribuídos a pessoas que não são servidores do quadro no MPF são do nível CC-2. Trata-se principalmente do cargo de assessoria de procuradorias de primeiro grau (procuradorias em municípios). Não se trata de um cargo com poder decisório considerável, mas de mão de obra para atender às rotinas de demandas quantitativas locais diárias.

Ainda, o incremento no número de CC-4, a partir de 2018, deu-se por uma iniciativa interna, após previsão na Lei n. 13.316 (BRASIL, 2016), que transformou CC-2 em CC-4 para assessores de gabinetes de procuradores em procuradorias regionais e na PGR (a mudança ainda não foi implementada nas procuradorias dos municípios – principalmente por questões de contingenciamento orçamentário, em

que pese haver previsão legal<sup>47</sup>). A alteração buscava incrementar a remuneração dos ocupantes dos cargos em comissão extraquadro, com o objetivo de tornar o cargo mais atrativo.

Passando à longevidade e aos planos de carreira, os 839 procuradores da república que atuam em primeira instância possuem uma média de tempo na carreira de 14,96 anos; os 227 procuradores regionais da república, com atuação em segunda instância, 28,76 anos; enquanto os 74 subprocuradores gerais da república atingem a média de 34,65 anos de carreira. A promoção de primeira para segunda instância ocorre, em média, aos 19 anos de carreira, ao passo que, para subprocurador, aos 26 anos de carreira. Ao mesmo tempo, a quase totalidade dos membros do MPF recebe remuneração que margeia o teto remuneratório federal desde a primeira instância, uma vez que ao subsídio se agregam valores a título indenizatório, como substituições, auxílio saúde, auxílio alimentação e auxílio moradia<sup>48</sup> – vale lembrar que os valores indenizatórios não são considerados para fins de cálculo do teto remuneratório federal, podendo extrapolá-lo<sup>49</sup>.

Entretanto, nem sempre foi assim. Mouzinho (2007) afirma que o alto salário caminha aliado à introdução do ingresso por concursos públicos, no objetivo de firmar a independência funcional. Há o entendimento de que os salários devem ser compatíveis com a independência esperada, tornando-se importante ponto de

---

<sup>47</sup> “Art. 31. Os cargos em comissão de Assessor Nível II - CC-2, criados pelas Leis n. 12.931, de 26 de dezembro de 2013, 12.883, de 21 de novembro de 2013, e 12.321, de 8 de setembro de 2010, destinados ao assessoramento de membros do Ministério Público da União, são transformados em Assessor Nível IV - CC-4. § 1º A eficácia do disposto neste artigo é condicionada à publicação de quadro de distribuição dos cargos transformados, por ato do Procurador-Geral da República, observada a disponibilidade orçamentária e financeira e obedecido o seguinte escalonamento [...]” (BRASIL, 2016, s./p.).

<sup>48</sup> Segundo dados extraídos do Portal da Transparência, em setembro de 2018, a média de rendimentos brutos auferidos pelos procuradores foi de R\$ 31.740,79, enquanto a média de rendimentos líquidos, somadas as vantagens indenizatórias e outras remunerações temporárias, foi de R\$ 30.690,92. (Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/remuneracao-de-membros-do-mpu/conteudo/remuneracao-de-membros-do-mpu/conteudo/conteudo/contracheque/remuneracao-membros-ativos>. Acesso em: 24 maio 2021.).

<sup>49</sup> O Projeto de Lei n. 6726/2016, de autoria do Senado Federal, visa a regulamentar o limite remuneratório constante no inciso XI e os parágrafos 9º e 11º da Constituição Federal, que tratam do teto remuneratório, de forma a incluir no teto os valores correspondentes ao auxílio-moradia (SENADO FEDERAL, 2016). Entretanto, o relator do Projeto de Lei já se manifestou no sentido de que o andamento do Projeto aguardará a decisão do STF sobre o teto remuneratório da própria carreira. O STF, por seu turno, firmou acordo com o executivo federal, a fim de seja incorporado o valor do auxílio-moradia ao salário daqueles que o recebiam até 2018 no judiciário e no Ministério Público, de tal forma que o subsídio receberá um incremento de 16,38% a partir de 2019, ao que acordou o STF em derrubar o auxílio-moradia. O CNMP editou a Resolução 194/2018, determinando que somente aqueles que se enquadrem nos requisitos legais de ausência de moradia própria em razão da exigência de deslocamento do cargo terão direito ao auxílio-moradia, com o auxílio deixando de ser pago indiscriminadamente a todos os membros, como aconteceu até final de 2018, até então, no valor de R\$ 4.377,73.

negociação da instituição. Por isso mesmo, as remunerações seguem de maneira próxima às da magistratura. Segundo as entrevistas a Chaves e Nunes (2005), em que pese o fato de que os altos salários já tenham sido um indicativo do prestígio dos procuradores, a ponto de eles serem denominados “marajás da República”, houve uma queda significativa dos seus vencimentos com o início dos concursos públicos.

A entrevista do ex-subprocurador-geral da república e advogado-geral da União do governo Lula, Álvaro Augusto Ribeiro Costa, confirma que o início dos concursos públicos veio acompanhado de uma queda da remuneração, como se fosse uma lógica inerente ao fato de os cargos não serem escolhidos por políticos e militares influentes:

Mas alguém brincava e dizia assim: “Como é que vocês querem ganhar bem se fazem concurso?” Ganhar bem é para quem tem cargo que não precisa de concurso. É uma lógica que até certo ponto existe até hoje, em certa medida. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 20)

O mesmo afirmou o procurador aposentado Miguel Frauzino Pereira, através de um exemplo prático:

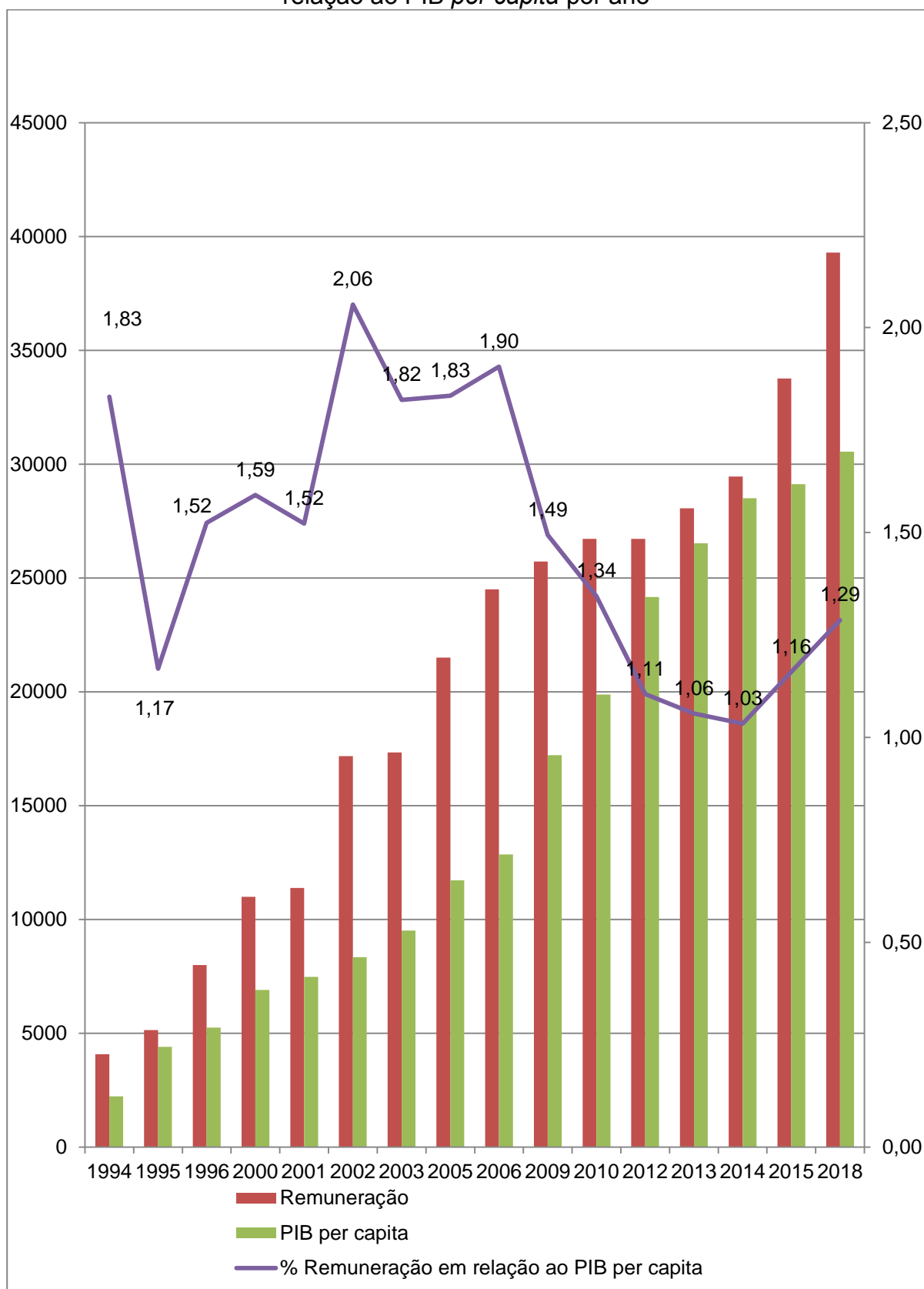
O governo fez dois edifícios de apartamentos funcionais e colocou então um concurso, uma espécie de concurso, para através de vários requisitos escolher quem poderia comprar. Os procuradores não puderam se habilitar, porque exigia, naquele tempo, o vencimento pelo menos de X. Nós estávamos abaixo do vencimento. [...] Ganhava mal, mal mesmo. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 19)

O aumento dos vencimentos do Ministério Público costuma ser atribuído ao então PGR Inocêncio Mártires Coelho (1981-1985), que, segundo seu próprio depoimento, iniciou uma política salarial para os membros do MPF:

Nessa época os salários do procurador da república eram salários que tinham sido aviltados [...]. Então começa a se desenvolver, e eu tomo a iniciativa de fazer isso em articulação com o ministro Dorneles (ministro Francisco Dorneles) [...] para que essas carreiras tivessem uma redignificação salarial (refere-se além da Procuradoria da República, à Fazenda Nacional e à Receita Federal). [...] Conseguimos sensibilizar os ministros da área econômica, especificamente o Ministro Delfim Neto, e houve um salto fantástico na remuneração dos procuradores da república. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 19)

Ao que tudo indica, essa política foi seguida por seus sucessores, tornando a carreira novamente atraente. Observa-se que os aumentos salariais e os concursos públicos são sempre atribuídos, ao longo dos discursos, a iniciativas individuais dos procuradores. Esse discurso se modificou, e todos os “ganhos” institucionais passaram a se vincular a uma iniciativa coletiva dos procuradores, por ocasião da Constituinte (MOUZINHO, 2007). Em termos atuais, extrai-se que a carreira apresenta elevada remuneração e que os membros apresentam notória longevidade no cargo, cumulada à proteção do vitaliciamento, o que afeta diretamente a autonomia.

Gráfico 23 – Remuneração mensal inicial do cargo de procurador da república em relação ao PIB *per capita* por ano



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

O gráfico acima relaciona o valor do subsídio inicial do cargo de procurador da república com o Produto Interno Bruto *per capita* anual. Percebe-se que a remuneração inicial flutua entre uma e duas vezes o PIB anual *per capita* nacional, tendo alcançado 2,06 vezes em 2002. Quanto à remuneração inicial dos servidores do MPF, observa-se que ela varia entre 12% e 37% do PIB nacional *per capita* ao longo do tempo.

Gráfico 24 – Remuneração mensal inicial dos servidores do MPF em relação ao PIB *per capita* por ano

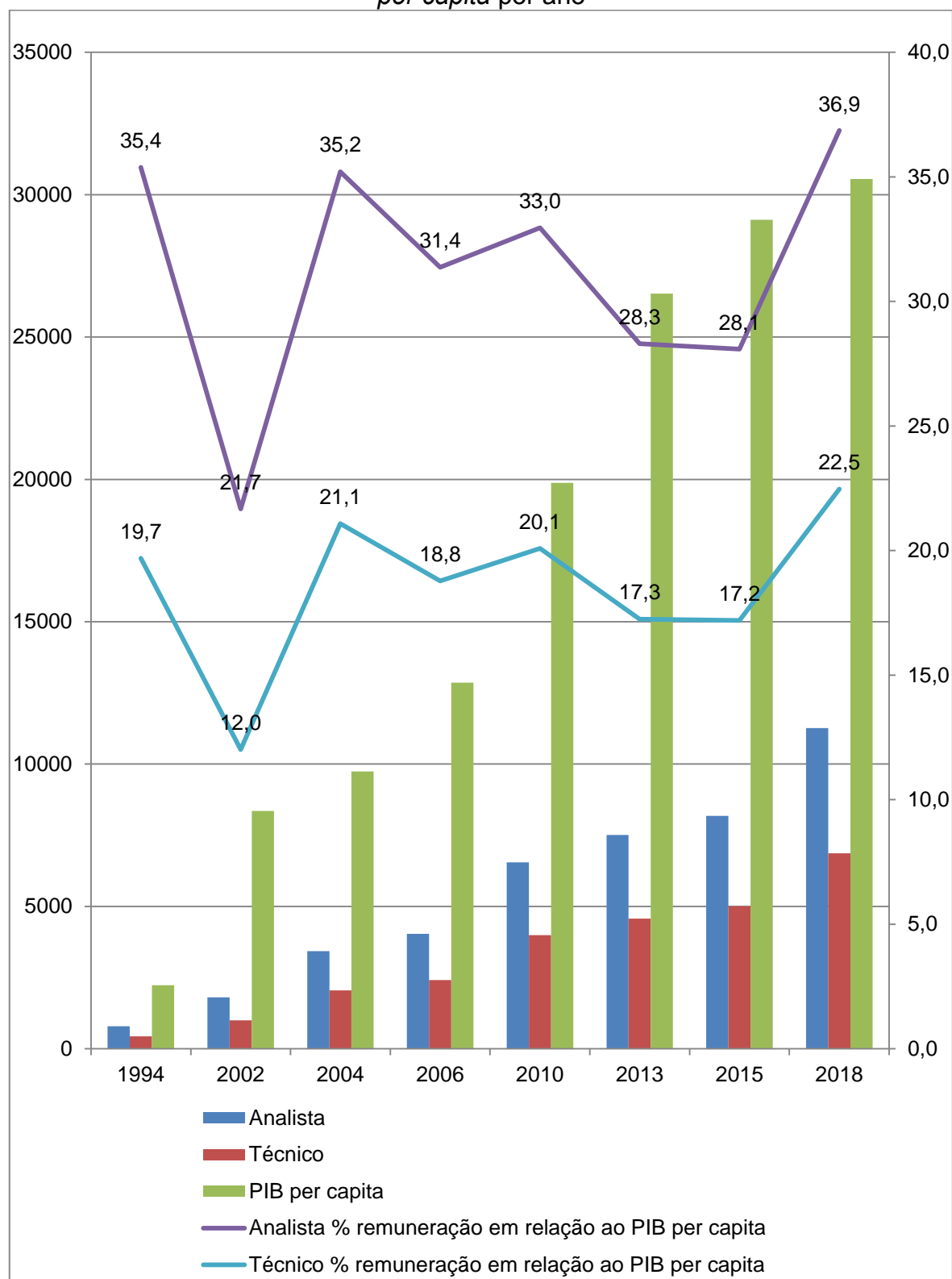
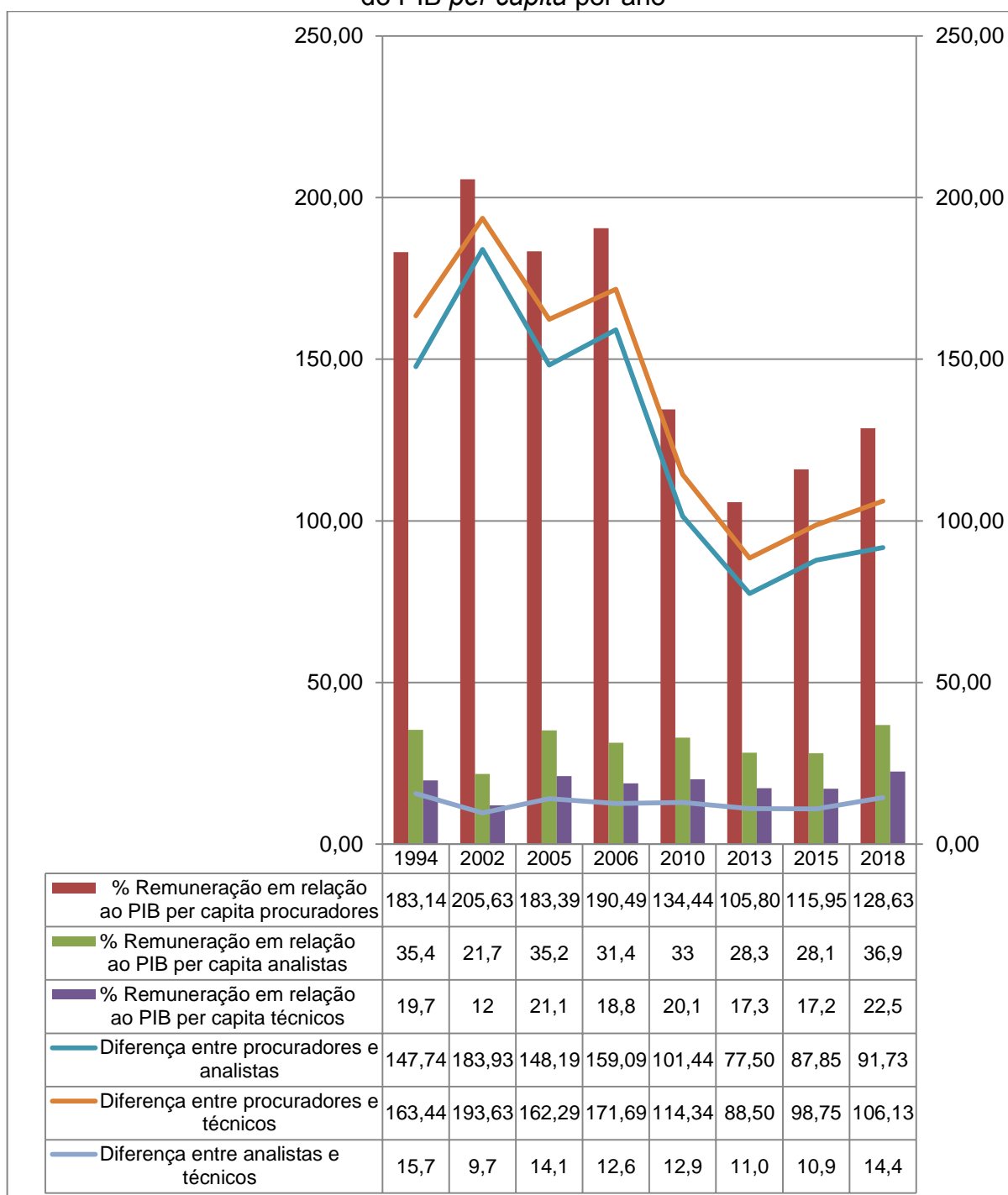


Gráfico 25 – Diferença entre remuneração inicial de servidores (de nível superior – analistas, e de nível médio – técnicos) e de procuradores em termos de percentual do PIB *per capita* por ano



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A diferença entre as remunerações de servidores das duas categorias é constante. Isso ocorre devido ao fato de que as revisões remuneratórias das duas categorias acontecem ao mesmo tempo, por revisão legal, e, via de regra, na mesma proporção. É possível vislumbrar uma queda na diferença remuneratória

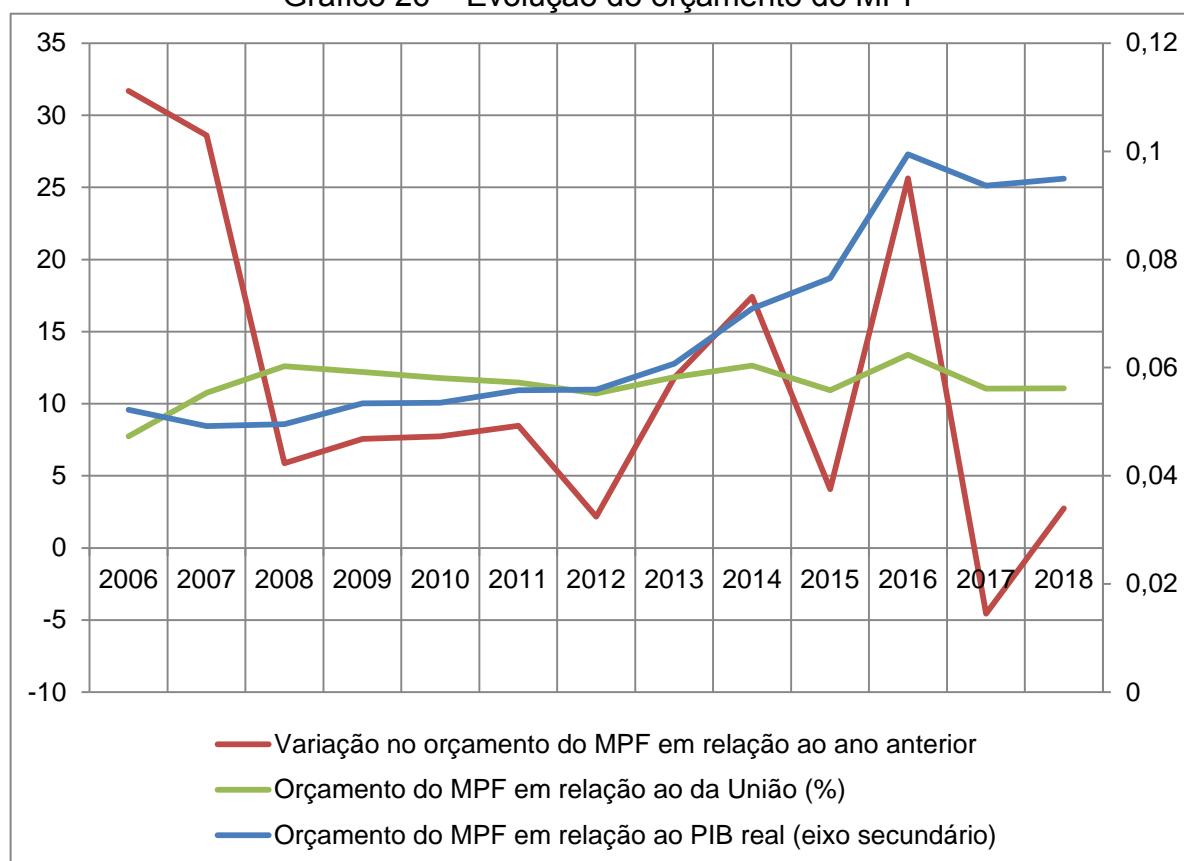


entre servidores e procuradores de 2006 para 2013. A variação brusca na diferença de remuneração entre servidores e procuradores ocorre pela dificuldade de reajuste salarial por parte dos servidores, que levam mais tempo para conseguir implementar a alteração da legislação específica do cargo, que contém o valor das remunerações, alteração essa que exige tramitação legislativa ordinária específica. Os procuradores, enquanto isso, costumam ter aumentos mais frequentes, em acompanhamento dos reajustes remuneratórios dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

#### 4.3 CAPACIDADE ORÇAMENTÁRIA E ESTRUTURAL

Nesta seção, trata-se da dotação orçamentária anual e da forma de empenho dos valores respectivos, incluindo a capacidade estrutural que envolve o potencial de organização da instituição para atingir os seus fins, fazendo uso de ferramentas tecnológicas e de estrutura física. Nesse sentido, a variação do orçamento do MPF em relação ao da União é praticamente constante, uma vez que se trata de repasse constitucionalmente estabelecido. Em relação ao PIB real, há uma ascendência da curva, com o tempo, a partir de 2009, e um decréscimo em 2017.

Gráfico 26 – Evolução do orçamento do MPF



Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios anuais do MPF (2020).

A capacidade orçamentária da instituição reflete na sua capacidade física e logística. Por muito tempo, o MPF não dispunha sequer de sede própria, ocupando espaços que eram cedidos pelo Poder Executivo ou alugados de particulares. Há relatos da falta de estrutura física nas entrevistas realizadas por Chaves e Nunes (2005, p. 15):

[...] a Procuradoria-Geral da República era um serviço. Um serviço agregado ao Ministério da Justiça. Realmente era assim. O Ministério da Justiça propiciava a sala, o Ministério da Justiça propiciava o papel, o funcionário, o contínuo, o escriturário, tudo [...].

Para Mouzinho (2007), a existência de um espaço físico definido é um ponto importante para demonstrar o prestígio político da instituição, ao lado da existência de um quadro próprio de servidores, com o MPF deixando de depender de outros órgãos para executar suas atividades. Os depoimentos de membros e servidores ao *Projeto História Oral: Memória do MPF*, de Chaves e Nunes (2005, p. 12-13), evidenciam a luta da instituição pela sua primeira sede própria em Brasília, depois de muito tempo ocupando espaços dentro do Poder Executivo Federal:

O Ministério Público em momento algum teve [qualquer] problema [nesses] espaços que ocupou: Saúde, MIC e DASP, a nível de Brasília. Mas chega de ser inquilino! Cuida da tua vida e tal. Então, o grande marco foi o doutor Inocêncio Mártires Coelho, que [era] então procurador da república, e... trabalhando no Palácio, salvo me falha a memória, na assessoria jurídica da Casa Civil, que sempre foi muito requisitado para essas áreas, né? Então ele lá era um defensor ferrenho do Ministério Público Federal. [...] Então, na época, quem era o procurador-geral da república, era o Firmino Ferreira Paz. Então o doutor Inocêncio sabendo, por ser membro da casa, da necessidade que a casa tinha, da luta que ela vinha, ele então conseguiu, através do ministro Golbery, que... a chance de nós termos uma casa própria estava muito próxima. Então... Na época eu era chefe de gabinete do procurador-geral da república, então o doutor Firmino Ferreira Paz. Então saímos à cata, digamos assim, aqui em Brasília, de adquirir uma sede própria. Porque para edificar era um pouco mais difícil. [...] se verificou que se tinha um prédio na L2, com a sua obra parada e que... aí nós fomos procurar saber qual era a sua origem. Então conseguimos ter contato com os proprietários, que eram um grupo de Goiânia, que estava fazendo, construindo ali, uma sede para uma futura clínica, que seria uma clínica particular, a nível do Sara Kubitschek. Então, por motivo que eu não conheço, eles não estavam concluindo. E o prédio estava há quase cinco anos parado, sem conclusão das suas obras e tal. E quando nós fomos verificar, por ser uma clínica, a sua estrutura física, aparentemente, nos atendia. Por quê? Porque cada gabinete da clínica era uma sala com banheiro. Então [dissemos]: “Poxa! Aqui é um gabinete de um procurador. Aqui é um gabinete de um procurador”. Então, o que se fazia de obra ali, [o que] se viria a fazer, era muito pouco. Então fomos ao Dr. Inocêncio, o Dr. Inocêncio disse: “Vamos batalhar”. E, graças a Deus, em pouco tempo, o DASP comprou para o Ministério Público Federal, aí não foi para o Ministério Público da União, foi para o Ministério Público Federal, ele adquiriu aquele imóvel. E o próprio DASP fez adequação do imóvel para as necessidades do Ministério Público. Então nós nos mudamos para aquele prédio (Célio Acioly de Souza, ex-chefe de gabinete da PGR).

Quando o Inocêncio assumiu a Procuradoria -Geral da República, ele era muito amigo do Golbery. Ele tinha sido assessor do Golbery. E o Firmino Ferreira Paes, que foi o anterior a ele, o procurador-geral anterior a ele, já tinha iniciado a negociação para a compra da sede da L2 Sul, e o Inocêncio, como tinha muitas ligações com o Planalto, conseguiu que esse dinheiro fosse colocado à disposição do Ministério Público. Foi quando se comprou a 1ª sede da Procuradoria-Geral da República. Um prédio inadequado. Tinha sido feito para ser uma clínica. Não havia lugar para todo mundo. Desde o início, eu disse: “Isso aí não vai durar cinco anos, porque nós estamos crescendo demais. Daqui a cinco anos não cabe mais ninguém”. E foi o que aconteceu. Quando Aristides assumiu, ele já teve que conseguir outro prédio para colocar a Procuradoria Regional. Foi quando ele conseguiu aquela sede ali no Setor de Autarquias Sul, onde funciona a Procuradoria Regional. Lá, ele colocou a Regional e a de 1º Grau. Pelo menos a gente já não estava mais em prédio de favor, em Ministério. Já não ouvia mais desaforo dos funcionários dos ministérios, mas, mesmo assim, [era] inadequado, porque uma instituição como é o Ministério Público tem que ter a sua sede. Faz parte da sua independência, da sua autonomia. E a falta de uma sede é uma coisa fundamental. Era uma coisa terrível, porque você, primeiro, não sabia onde era, era uma dificuldade para encontrar cada uma das sedes, entre aspas. Quando se organizou, foi uma grande coisa. E até as fotos da inauguração da sede da L2, eu as tenho todas. Eu as tenho todas e estão à disposição, se vocês quiserem. Mas foi quando nós começamos a ter mais autonomia e independência. Aí sim, começou a se ver a figura da instituição Ministério Público, porque ela era toda defasada, diluída, né? Separada. Ela era diluída. E agora com o Brindeiro, que

também tinha muito boas relações com o Marco Maciel, porque [eram] primos, e com Fernando Henrique, consegui fazer a nossa sede. Aquela sede bonita, que todo mundo acha um exagero, diga-se de passagem.

Quer dizer, de uma certa forma, a senhora acha que o prédio em si, ele tem um significado de uma fase... como?

Tem esse significado de mostrar a Instituição como um todo. Coisa que antes não se podia fazer, porque, como eu disse, [as instituições] eram diluídas, por causa dos vários lugares em que funcionavam. Quem é que sabia onde estava o Ministério Público? Não sabia. Ah, funciona lá no prédio do DASP. Igual a uma repartiçãozinha qualquer. Hoje, não. Desde a L2, a gente já tinha uma identidade (Edylcéa Tavares de Paula, ex-subprocuradora geral da república).

O procurador-geral da república, Inocêncio Martires Coelho, da época em que o MPF adquiriu sedes próprias, não só em Brasília, como em outras unidades do Brasil, descreveu como foi possível essa ampliação da capacidade física e, conseqüentemente, da autonomia institucional:

Então criamos uma sede, graças ao apoio sem limites que tive do então ministro Delfim Neto, com quem eu privo de amizade e de estima até hoje, porque me conhecera no gabinete civil da Presidência da República, me facilitou o trabalho, pudemos criar a sede, instalei quinze sedes no país afora, onde também o Ministério Público vivia de favor em instalações cedidas pela Justiça Federal. Então o Ministério Público não tinha visibilidade até do ponto de vista arquitetônico. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 18)

Posteriormente, na gestão de Geraldo Brindeiro, foi construída a nova sede do MPF em Brasília, atualmente ocupada pela PGR:

[...] não era apenas a questão de construir uma sede por necessidades materiais, porque o Ministério Público estava crescendo e ia crescer mais. E precisava, também, além disso, do espaço simbólico e político, até para mostrar o local apropriado de uma instituição tão importante como já era, e passou a ser mais ainda a partir da Constituição de 88 pela sua grande responsabilidade. Então eu resolvi construir a sede da Procuradoria-Geral da República.

[...] E, aliás, já tinha falado com Oscar Niemeyer no Rio de Janeiro também, fui lá. Eu fui nomeado em junho, e em julho eu já estava trabalhando para isso. Foram as decisões que eu tomei. Primeiro construir a sede da Procuradoria-Geral da República, depois criar a Escola Superior do Ministério Público da União e depois foi muito mais do que eu imaginava que eu ia fazer. Duplicar o quadro de procuradores. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 12-13)

Essa realidade se transformou ao longo do tempo. Somente na última gestão da PGR (2017-2019), foram inauguradas 11 novas sedes próprias do MPF. Atualmente, o MPF conta com 89 imóveis próprios distribuídos pelo País e 146 alugados. Apenas 13 são prédios cedidos, conforme a tabela abaixo:

Tabela 7 – Panorama das edificações ocupadas pelo Ministério Público Federal

<b>Situação</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Percentual</b>
Próprio	82	89	37%
Alugado	147	146	58%
Cedido	14	13	5%
<b>TOTAL</b>	<b>243</b>	<b>248</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados extraídos do Relatório de Gestão Anual do MPF de 2018.

Comparativamente, em que pese a escassez de dados, nos anos de 2013, 2014 e 2015 eram, respectivamente, 206, 202 e 192 os prédios alugados. Ao que tudo indica, foram sendo construídas sedes próprias ao longo dos anos, buscando, cada vez mais, aumentar a capacidade física das unidades. Em termos orçamentários, em 2017 e em 2018 foram gastos, respectivamente, R\$ 73,81 milhões e R\$ 40,61 milhões em obras, reformas e instalações prediais. Em 2017, o valor total gasto com aluguéis de prédios foi de R\$ 44.740.213,56. A prestação orçamentária anual dá conta da evolução do patrimônio da instituição em termos de valores imobiliários (conta “Variação Patrimonial – Reavaliação de bens imóveis”). No período de 2015 a 2018, o incremento de patrimônio em bens imóveis pela instituição foi o que segue (inclui, além do valor investido, o valor correspondente à valorização imobiliária dos prédios existentes):

Tabela 8 – Conta “Variação Patrimonial – Reavaliação de bens imóveis”

<b>Ano</b>	<b>Valor em Reais</b>
2018	42.746.279,36
2017	10.131.048,98
2016	75.408.194,52
2015	26.290.208

Fonte: Elaboração própria, a partir dos Relatórios de Gestão Anual do MPF (anos 2015 a 2018).

No mesmo sentido, a frota de veículos oficiais da instituição também reflete a sua capacidade física e logística. Em 2017 e no final de 2018, o MPF contava com uma frota própria de, respectivamente, 1.083 e 1.078 veículos, os quais são manuseados estritamente por servidores próprios (Técnicos Administrativos – Especialidade Transporte e Segurança). Por fim, em termos de capacidade estrutural, resta ainda uma breve análise do incremento em termos de ferramentas tecnológicas utilizadas pela instituição para atingir o seu fim precípua. Diversas ferramentas operacionais tecnológicas foram desenvolvidas pelo próprio MPF, ferramentas essas que impulsionaram, de forma importante, a capacidade de

trabalho. Além disso, outras ferramentas foram disponibilizadas pela Justiça Federal e por outros agentes da *web accountability*. A entrevista MPF3, ao descrever a evolução do órgão no combate à corrupção, enfatiza que os incrementos tecnológicos e de informática no decorrer do tempo foram um fator fundamental de transformação:

*A internet impacta na possibilidade de investigar. Muitas ferramentas foram desenvolvidas dentro do MPF. É o caso do SIMBA, [de] sistemas conjuntos com a PF. Após 2010 a lei de sistema de defesa da concorrência foi sendo aperfeiçoada, e [isso] foi fundamental.*

*A questão do funcionamento do caso em Curitiba nesse caso é fundamental. A equipe, acostumada a lidar com as tecnologias, com expertise, pioneira nas tentativas de acordo lá atrás, com uma relação boa com a PF, maior do que tem em outros lugares, mas principalmente a questão do EPROC, que já tinha uns 5 anos na época, um sistema mais maduro, ágil, que permite um diálogo dentro do processo, impacta no ritmo, quando o sistema é aprimorado e funciona, as pessoas já sabem lidar com ele. O resto do Brasil não tem noção disso. O PJe não se compara, [em] outros [locais] o processo ainda é digitalizado, não é nem um sistema. Aqui o pessoal conhecia o EPROC, e gera um ritmo próprio. Você tinha uma capacidade gerencial, eles sabem comandar e organizar a FT. O tribunal responde no mesmo ritmo, porque tem agilidade; além de réu preso impor o ritmo, eles não têm estoque. O TRF4 realmente é ágil. Aguçou mais ainda, porque você precisava se embrenhar nos fatos do caso. Foi destacado um servidor pra isso, o tribunal tinha uma rapidez e não ia segurar o processo, porque não tinha razão. O processo foi no ritmo de outros processos, não tem um acervo acumulado, como é no TRF3, que tem uma organização burocrática e tecnológica diferente.*

*Isso reflete na prática da operação. Foi priorizado o combate à corrupção, porque tinha que ser. E daí se ditou o ritmo pro Supremo. A defesa precisava da resposta mais ágil, porque embaixo estava mais rápido.*

A entrevista destaca algumas ferramentas importantes, introduzidas pelo Judiciário Federal, especialmente os sistemas de processos eletrônicos. Muito do sucesso da operação Lava Jato é devido à celeridade dos processos (RODRIGUES, 2019). A celeridade, no caso da Lava Jato, só foi possível pela existência prévia do EPROC na Justiça Federal da 4ª Região. Os sistemas de processos eletrônicos substituem os processos físicos, em papel, gradativamente, em todo o País. Entretanto, a região Sul foi pioneira e extremamente eficiente na introdução dos processos eletrônicos, em relação ao resto do Brasil. Algumas regiões, como a 3ª, optaram por um sistema diferente (e pago), que foi o PJe, mas que é de difícil manuseio e tratabilidade. O EPROC do TRF da 4ª Região foi produzido pelos servidores do quadro, implementado gradativamente e, como se tinha acesso à programação base do sistema, aperfeiçoado constantemente.

Uma vez que a celeridade processual foi fator chave para se atingirem os resultados da operação Lava Jato, pois ela é uma variável determinante na aplicação dos acordos de colaboração e leniência, na operacionalização das prisões preventivas e na pressão que exerce sobre o moroso sistema dos tribunais superiores, o processo eletrônico foi fundamental nessa transformação. Ainda, foram disponibilizados, ao MPF, acessos aos sistemas informatizados de pesquisa patrimonial, quais sejam: o Sistema de Restrições Judiciais de Veículos Automotores (RENAJUD), em 2008, e o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), em 2016. Os sistemas proporcionam a verificação de bens móveis (RENAJUD) e imóveis (SREI) em bases compartilhadas de dados, possibilitando a busca de bens a serem bloqueados e apreendidos. Salienta-se também o Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro (LAB-LD), que trabalha no aprimoramento das ferramentas tecnológicas utilizadas pela PF e pelo MPF para a produção de provas em investigações e ações criminais, que busca superar dificuldades encontradas, em investigações de lavagem de dinheiro e de corrupção, na análise de grande volume de informações bancárias, fiscais e telefônicas. O laboratório funciona como modelo para desenvolver e difundir as melhores práticas tecnológicas e de capacitação, o que foi replicado para outros órgãos federais e estaduais a partir de 2009, com a formalização da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia (REDE-LAB), que possui 45 unidades em operação e 13 em instalação. O relatório de gestão de 2017 do Ministério da Justiça aponta que, entre 2006 e 2017, os laboratórios da REDE-LAB analisaram mais de sete mil casos com indícios de ilicitude (RODRIGUES, 2019).

Outrossim, o próprio MPF desenvolveu sistemas de informática capazes de produzir os resultados de que ele necessitava para investigação dos casos de corrupção. Foi o caso do sistema SIMBA (Sistema de Movimentação Bancária), determinante na investigação da operação Lava Jato<sup>50</sup>. Trata-se de um *software* desenvolvido pelo setor de informática da PGR, que valida os dados bancários e garante que estão em formatação padronizada, além de realizar a transmissão de dados criptografados. Em termos práticos, o SIMBA facilita o recebimento e o

---

<sup>50</sup> Vale destacar o trecho da entrevista que enfatiza essa instrumentalização tecnológica e informacional: “Uma coisa muito importante que o Rodrigo Janot criou foi a Secretaria de Pesquisa e Análise. Para proporcionar que a gente pudesse fazer pesquisas a partir das nossas áreas, já que nossa prova é documental, e o desenvolvimento do SIMBA. Tudo isso só foi possível, porque tudo se tornou digital. Surge uma nova forma de produção e análise das provas” (MPF4).

processamento das movimentações bancárias fornecidas pelas instituições financeiras, nos casos de afastamento de sigilo bancário. A análise dos dados é feita pela Assessoria de Pesquisa e Análise (ASSPA), após o envio dos dados pelos bancos, em um formato padronizado pelo SIMBA. Antes do software, a remessa dos dados produzidos pela quebra de sigilo bancário se dava em papel, com muitas cópias ilegíveis, e não era possível verificar a confiabilidade dos dados. O *software* representou um diferencial para o combate à corrupção tão grande, que, em 2011, recebeu o Prêmio Inovare, que tem por objetivo identificar e difundir práticas que contribuam para o aprimoramento da justiça brasileira.

Cumprir mencionar, ainda, que o MPF dispõe de um sistema próprio de controle processual e extraprocessual, chamado “Único”. Trata-se de um sistema de extrema importância, na medida em que o MPF, atuante em todo o território nacional, tem que lidar com os diversos sistemas eletrônicos de processos judiciais (físicos e eletrônicos) existentes no Brasil. Ao criar o Único, a instituição concentra em um mesmo sistema as informações processuais dos diversos sistemas nacionais operantes no Brasil, como o EPROC, o PJe e até mesmo os processos físicos. Esse sistema, assim, torna o acesso universal dentro da instituição e concentrado, de forma que, por exemplo, a corregedoria e as Câmaras de Coordenação e Revisão tenham acesso a todos os processos judiciais e extrajudiciais existentes no País, coordenando e supervisionando, de forma global, a atuação institucional.

A partir da base de dados do Único, o MPF desenvolveu o Sistema Aptus, sistema de busca que concentra todas as informações da instituição. Por fim, os membros do MPF têm à sua disposição uma vasta gama de recursos tecnológicos e de informática através da Assessoria de Pesquisa e Análise (ASSPA), ligada à Secretaria de Pesquisa, Perícia e Análise (SPPEA) da PGR. Muitos desses recursos são provenientes de acordos de cooperação firmados com outros órgãos, como Ministério da Justiça, AGU, Receita Federal, Cartórios de Registros etc. Outros, porém, são de produção própria, como é o caso do já mencionado SIMBA, além do Halbert Corpus, robô de inteligência artificial criado para classificar o sentido dos pareceres apresentados em habeas corpus, através do cruzamento de diversos dados coletados na plataforma de inteligência artificial iAptus. O Halbert Corpus apresenta eficiência de 98,9%, segundo dados do MPF (2020c).

O iAptus, por sua vez, é uma plataforma de inteligência artificial que permite o uso de algoritmos aplicados em processamento de linguagem natural (Perceptron,



Max Entropy, Naive Bayes), auxiliando a construção dos robôs em quatro etapas: rotulagem, aprendizagem, validação e produção. Ambas as ferramentas foram desenvolvidas a partir de 2018, período posterior ao recorte desta tese, mas entende-se que a menção é válida para demonstrar que a instituição andou a passos largos em termos tecnológicos. As ferramentas utilizam-se da estratégia de “aprender fazendo” (*hands-on*), realizada pela equipe do Projeto Aptus do MPF. O desafio era construir uma plataforma de geração de robôs para uso no MPF, por meio da aplicação de algoritmos de aprendizado de máquina (*machine learning*) em processamento de linguagem natural (*natural language processing* (NLP)), a fim de auxiliar o desenvolvimento, de forma descentralizada, de projetos de inteligência artificial (MPF, 2020c).

Enfim, a importância do uso de ferramentas tecnológicas e de informática foi relatada por um membro entrevistado que integrou a força-tarefa da lava jato (MPF6). Segundo ele relatou, a mudança de paradigma dentro do MPF ocorreu com base em quatro fatores: seletividade na escolha dos casos, dedicação exclusiva dos membros, investigação feita pelo próprio MPF e utilização de modernas técnicas de investigação. Segundo o entrevistado, as investigações conduzidas exclusivamente pelo MPF, nesses casos de sucesso, partiram de um roteiro pré-estabelecido do uso das ferramentas de informática a que eles tinham acesso: rastreamento familiar, rastreamento societário, consulta ao COAF, identificação de endereços e e-mail, identificação de serviços em nuvens, identificação de terminais telefônicos e de pesquisas em fontes de dados abertos.

Ainda, o entrevistado ressaltou a importância do SIMBA e do ESPEI (Escritório de Pesquisa e Investigação da Receita Federal), para fins de identificação patrimonial e transações suspeitas. Ressaltou ainda o uso de ferramentas como o Sittel (Sistema de Dados Telefônicos), fornecido pela PGR para os casos de interceptação telefônica, e sistemas adquiridos pelo MPF para uso interno, como o Cellebrite, que “quebra os dados de celular e telemáticos e extrai o que foi apagado”, e o DTSearch, que “busca informações e indexa todas elas, fazendo um banco de dados em que dá para fazer buscas depois, e serve para juntar todas as informações em um arquivo único, facilitando a busca”. Com isso, demonstram-se os incrementos que ocorreram no MPF em termos de capacidade material, nos seus aspectos de recursos de pessoal, físicos, orçamentários, estruturais e operacionais.

## 5 CAPACIDADES INSTITUCIONAIS ENDÓGENAS

A capacidade endógena diz respeito às mudanças institucionais que se concretizam por decisão administrativa interna do MPF, sem a necessidade de ato de vontade política externa. É o caso da organização da estrutura administrativa, da especialização de áreas estratégicas, dos esforços em termos de relacionamento com outros órgãos da rede de *accountability*, com a sociedade civil e com a imprensa, bem como o direcionamento de esforços institucionais em casos considerados prioritários, seja através de treinamentos estrategicamente direcionais, mas especialmente em casos de investigação considerados prioritários, como é o caso das forças-tarefas.

Assim, a análise da capacidade endógena abrange o estudo de dois aspectos. Primeiro, a coordenação interinstitucional, constituída pela relação com os órgãos comunicantes de fatos irregulares, a fomentação de redes (formais e informais) de relacionamento institucional, e, em sentido contrário, as disputas por atribuições entre o MPF e as instituições de sua *web accountability*, além da sua relação com a imprensa e a mídia. Segundo, a especialização institucional, através do direcionamento estratégico de treinamentos, da especialização da estrutura administrativa, bem como do direcionamento de recursos materiais e de pessoal para casos considerados prioritários pela administração superior, como nos casos de forças-tarefas. Frise-se que há uma íntima e aparentemente não observada conexão entre esses dois fenômenos: frequentemente, é por meio da especialização que se constrói a coordenação com outras instituições. Isso tende a ocorrer porque a primeira reduz o número de atores, assim reduzindo o problema de ação coletiva que é a última (DA ROS, 2014).

### 5.1 COORDENAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

Quanto à coordenação interinstitucional, alguns aspectos podem evidenciar em que medida ela ocorre. Primeiro, o trabalho conjunto com outras instituições públicas, como Polícia Federal, Receita Federal etc., seja através das redes informais, seja através da formação de forças-tarefas conjuntas ou de ações formais de coordenação. Segundo, a análise dos dados referentes à origem das *notitiae criminis* pode indicar um ponto de partida quanto à relação mais estreita entre o MPF

e diferentes órgãos. Ainda, a integração de redes coordenadas de combate à corrupção demonstra um esforço institucional em coordenar trabalhos integrados, bem como estabelecer redes formais com integrantes de outros órgãos, como é o caso da ENCCLA<sup>51</sup> e da Rede de Controle da Gestão Pública<sup>52</sup>.

Seguindo o caminho da persecução, inicia-se pela análise das comunicações sobre os fatos irregulares ao MPF, ou seja, as *notitiae criminis*. Em seguida, faz-se um diagnóstico sobre as redes (formais e informais) de instituições de *accountability* legal da qual o MPF participa, bem como das operações conjuntas com outras institucionais das suas redes. Em sentido inverso, são apresentados casos de disputa entre as instituições que se relacionam com o MPF, em que a coordenação é suplantada pelas rixas por atribuições de atuações entre elas. Por fim, trata-se da relação do MPF com a imprensa e com a mídia, enquanto ferramenta de projeção de poder e divulgação estrategicamente orientada.

### 5.1.1 A relação com os órgãos comunicantes

Partindo-se da origem das *notitiae criminis*, ou seja, de onde provêm a comunicação de que um ilícito pode ter ocorrido ou estar ocorrendo – quem é o comunicante do fato irregular ao MPF –, chega-se a um forte indicativo da ocorrência de coordenação interinstitucional, a partir da relação pré-estabelecida entre os integrantes do MPF e funcionários de outros órgãos, que atuem de forma coordenada, e de protocolos de encaminhamento de comunicações para o MPF. Assim, cabe verificar a origem das notícias de fatos criminosos que chegam ao MPF. Para tanto, foram extraídas as origens das comunicações conforme o quadro a seguir, dado o vasto leque de entidades comunicantes. Em seguida, foram

---

<sup>51</sup> A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) foi criada em 2003, sob coordenação do Ministério da Justiça, sendo composta por representantes de todos os poderes, MP e organizações da sociedade civil. A articulação central se dá pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI).

<sup>52</sup> Em 2009 foi criada a Rede de Controle da Gestão Pública, com o objetivo de aprimorar o controle sobre a gestão pública e promover ações voltadas à fiscalização, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao compartilhamento de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação de seus membros. Até 2017, a presidência da Rede de Controle estava sob a presidência do Ministério Público Federal. Fazem parte da Rede de Controle a Advocacia da União, a Controladoria e Auditoria dos Estados, a Controladoria do Ministério Público, a Polícia Federal, as Procuradorias estaduais, os Tribunais de Contas da União e dos Estados, os Tribunais Eleitorais e Federais. Trata-se de rede de trabalho institucionalizada, composta por uma organização central (nacional) e ramificações nos estados.

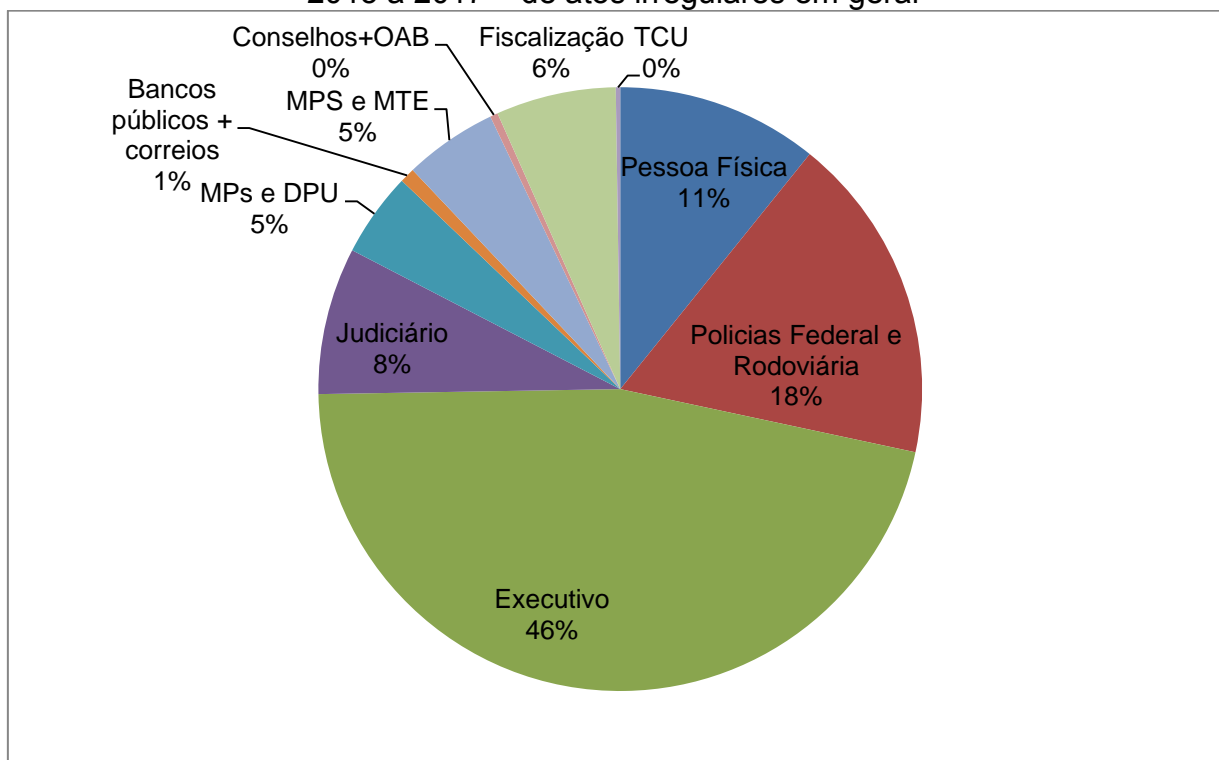
agrupados os resultados de todas as comunicações (atos irregulares em geral) e, posteriormente, apenas os fatos relacionados à prática envolvendo corrupção.

Quadro 5 – Agrupamento de comunicantes

Grupo	Órgãos
PF	Pessoas Físicas
Polícias	Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal
Conselhos	Conselhos profissionais e OAB
Fiscalização	Comissão de Valores Mobiliários, Controladoria-Geral da União e Ibama
MPS e MTE	Ministério da Previdência Social e Ministério do Trabalho e Emprego
Bancos públicos e Correios	Caixa Econômica Federal, Banco Central do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
MPs e DPU	Defensoria Pública da União, Ministério Público do Trabalho, Ministérios Públicos Eleitorais e Ministérios Públicos Estaduais
Executivo	Receita Federal do Brasil, Procuradoria da Fazenda Nacional e Advocacia-Geral da União
Judiciário	Justiça Federal, Justiça Militar, Justiça Eleitoral, Justiça Estadual
TCU	Tribunal de Contas da União

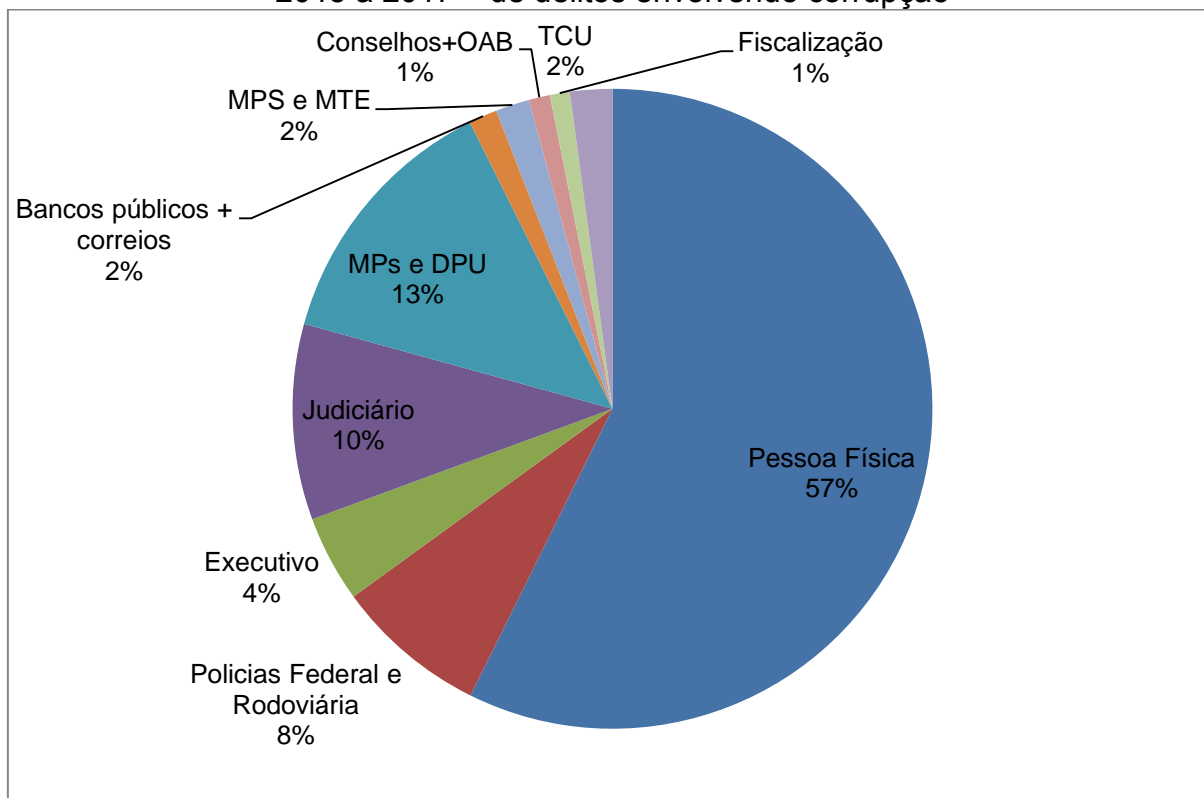
Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Gráfico 27 – Percentual de *notitia criminis* por comunicante (agrupados) – média de 2015 a 2017 – de atos irregulares em geral



Fonte: Dados extraídos do sistema Business Intelligence – BI2 do MPF (2020).

Gráfico 28 – Percentual de *notitia criminis* por comunicante (agrupados) – média de 2015 a 2017 – de delitos envolvendo corrupção



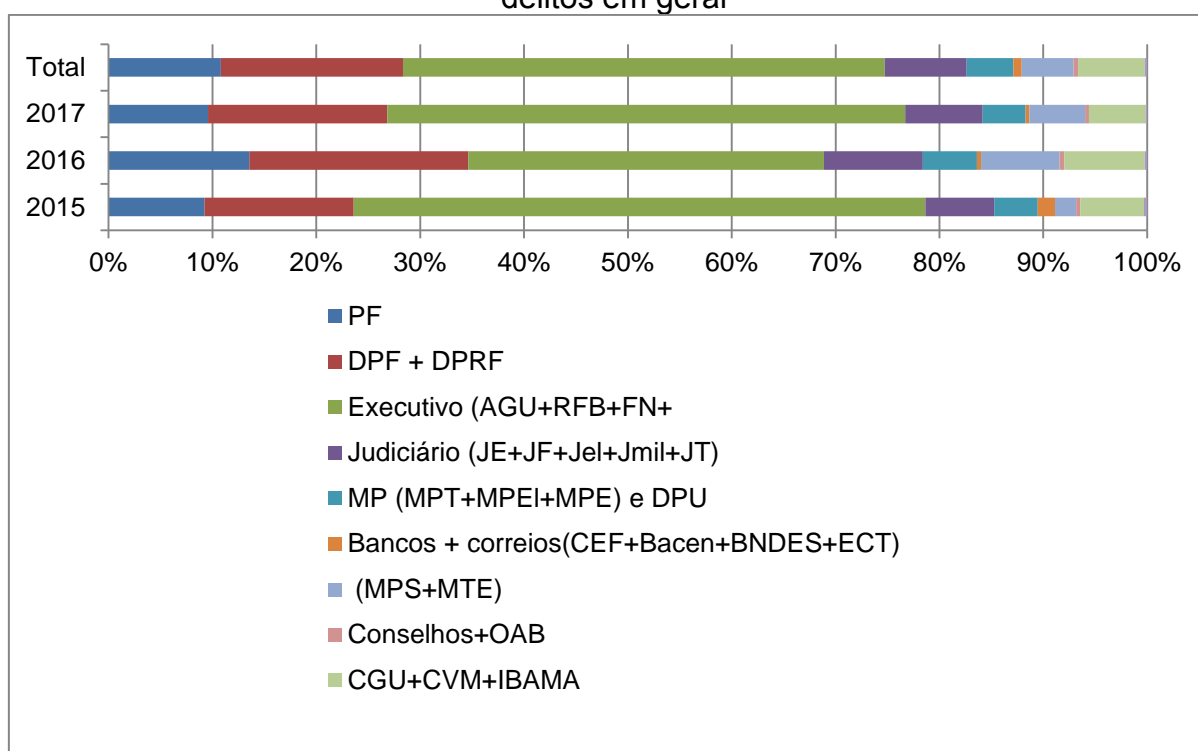
Fonte: Dados extraídos do sistema Business Intelligence – BI2 do MPF (2020).

Em que pese o pequeno lapso temporal de três anos em que foram encontrados dados disponíveis, é suficiente para se extrair dos gráficos acima uma mudança significativa no perfil comunicante de delitos envolvendo corrupção em relação aos delitos em geral. Primeiramente, em relação ao papel das pessoas físicas, que em geral correspondem a 11%, e, quando realizada a análise restrita de noticiamento de fatos envolvendo corrupção, representam 59% das *notitiae criminis*. Em segundo, há a drástica redução do papel do Executivo na comunicação de fatos relacionados à corrupção. Em geral, o Executivo, composto por AGU, Receita Federal e Fazenda Nacional, representa 46% das comunicações. Entretanto, tratando-se de corrupção, há o encolhimento para 4% dos noticiamentos. Isso ocorre, possivelmente, pelo grande volume de denúncias resultantes de delitos tributários e fiscais, demonstrando o grande desgaste e o esforço que são exigidos de todas as esferas de responsabilidade envolvidas (administrativa, judiciária e do MP) com fatos relacionados à questão tributária. Quando se verifica a participação desses órgãos em delitos outros, como casos de corrupção e lavagem de dinheiro, a

participação do Executivo, aqui entendidos esses três órgãos, é praticamente insignificante comparativamente ao esforço de criminalização tributária.

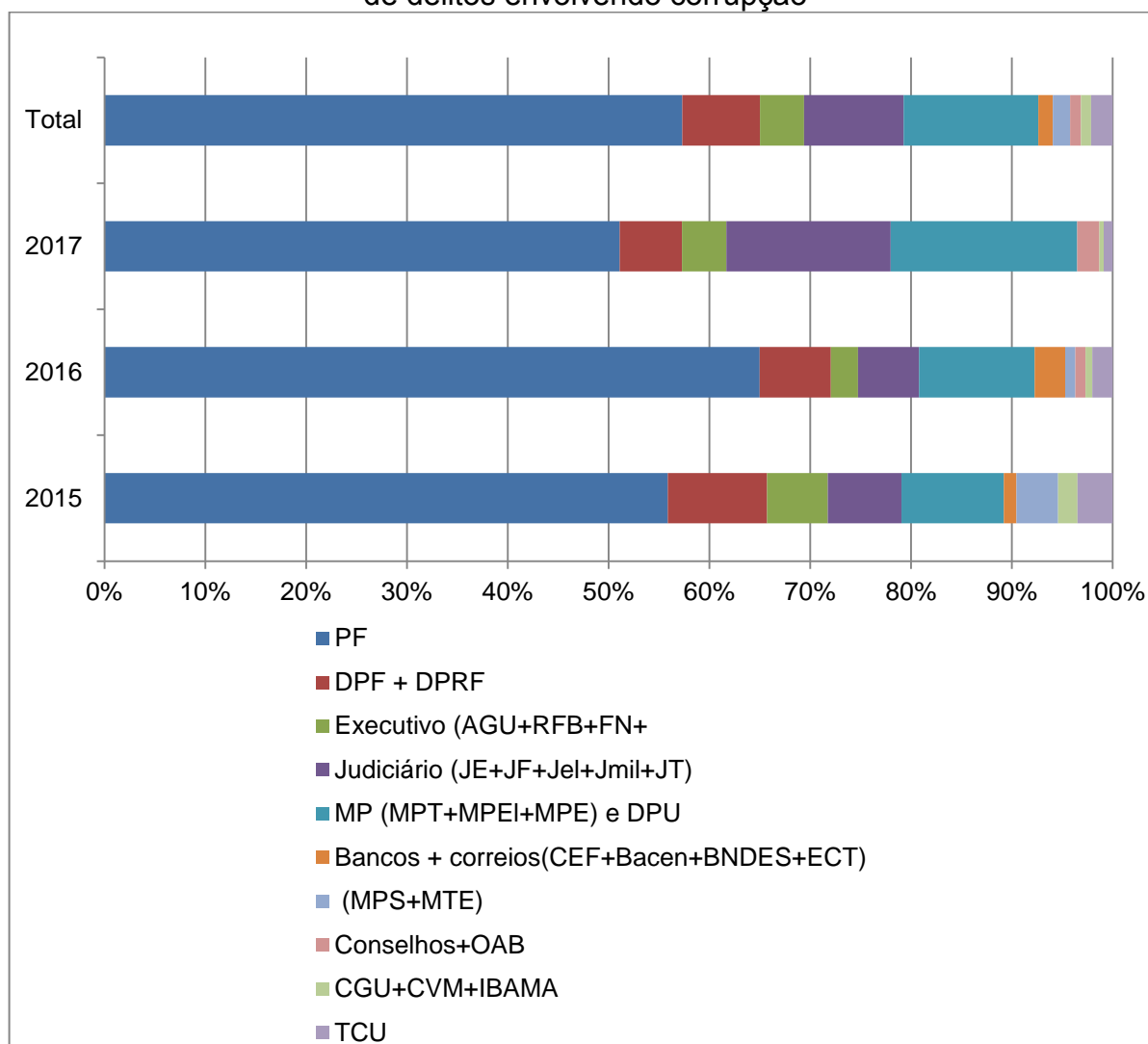
Poder-se-ia supor que a participação maior de pessoas físicas na comunicação de fatos delituosos esteja relacionada a interesses político-partidários e eleitorais, de tal forma que se trataria de opositores denunciando delitos para desqualificar concorrentes. Embora não seja possível detalhar os perfis das pessoas físicas comunicantes, dado que frequentemente são protegidas por sigilo, uma estratégia para se verificar a plausibilidade dessa hipótese é analisar a dispersão no tempo dos dados temporais disponíveis, com as características dos noticiantes, especialmente considerando que, em 2016, ocorreram eleições municipais.

Gráfico 29 – Distribuição percentual de comunicante das *notitiae criminis* por ano de delitos em geral



Fonte: Dados extraídos do sistema Business Intelligence – BI2 do MPF (2020).

Gráfico 30 – Distribuição percentual de comunicantes das *notitiae criminis* por ano de delitos envolvendo corrupção



Fonte: Dados extraídos do sistema Business Intelligence – BI2 do MPF (2020).

Os dois gráficos apresentados demonstram que há uma significativa continuidade ao longo do tempo na distribuição das comunicações por órgãos. Considerando-se que, em 2016, ocorreram eleições municipais, não se pode inferir que o aumento das comunicações por pessoas físicas tenha sido significativamente maior, pois decorre de oposições e interesses eleitorais. Segundo observaram Costa, Machado e Zackeski (2016), nos casos de corrupção e delitos econômicos a *notitia criminis* chega de maneira diferente ao sistema de justiça criminal. Tendo-se em conta que não é usual ocorrer o flagrante e as delegacias não contam com balcão, a comunicação ocorre por vias diversas da maioria dos outros delitos, qual seja, por instauração de portaria (94% dos casos analisados pelos autores). O trabalho realizado por Costa, Machado e Zackeski (2016), ao abordar a investigação

e a persecução nos casos de crimes de corrupção e delitos econômicos na Justiça Federal brasileira, constatou que a fonte da informação que deu ensejo ao inquérito policial, em quase 40% dos casos, foi o Tribunal de Contas da União, seguido de 16,5% dos casos provenientes da Receita Federal, como se vê a seguir:

Tabela 9 – Fonte da informação que motivou a abertura do inquérito policial

<b>Fonte da Informação</b>	<b>Contagem de casos</b>	<b>Percentual</b>
TCU	87	39,91
Receita Federal	36	16,51
MPF	28	12,84
Executivo	3	1,38
PF	2	0,92
Bacen	1	0,46
INSS	1	0,46
PGT	1	0,46
Polícia Legislativa	1	0,46
Não identificado	1	26,61
TOTAL	218	100

Fonte: Costa, Machado e Zackeski (2016, p. 251).

Foi observado, ainda, que quase 80% dos casos foram precedidos de procedimento administrativo próprio. Entretanto, há que se abrir tais dados, uma vez que dizem respeito aos delitos de corrupção e econômicos, que incluem os crimes contra a ordem tributária, como contrabando e descaminho, sendo a maior carga de trabalho da Receita Federal, assim como as licitações são do TCU.

Comparando os dados, observa-se que a Polícia Federal tem como principal informante o TCU (quase 40% dos inquéritos tiveram o TCU como fonte de informação), seguido da Receita Federal, com 16,5%. O Executivo representa apenas 1,38% das comunicações de delitos. Somados Receita e Executivo, tem-se o percentual de 17,88% das fontes de informação.



Tabela 10 – Fonte de informação versus tipificação na denúncia

Tipificação na denúncia	MPF	Receita Federal	TCU	Total
Contra a administração	12 (24%)	4 (8%)	34 (68%)	50 (100%)
Contra o sistema financeiro	6 (75%)	2 (25%)	-	8 (100%)
Lei de Licitações	3 (6,3%)	-	45 (93,7%)	48 (100%)
Contra a ordem tributária	7 (21,2%)	26 (78,8%)	-	33 (100%)
<b>TOTAL</b>	<b>28 (20,1%)</b>	<b>32 (23%)</b>	<b>79 (56,9%)</b>	<b>139 (100%)</b>

Fonte: Costa, Machado e Zackeski (2016, p. 269).

As notícias criminais chegam ao MPF de forma completamente diferente quando dos delitos em geral: 46% provêm do Executivo (que inclui a Receita Federal), ao passo que um número insignificante provêm do TCU. Quando observado o tipo de delito envolvido, a Receita Federal corresponde a 80% das comunicações de crimes contra a ordem tributária e o TCU corresponde a 94% dos crimes contra licitações.

A partir desses dados, é possível frisar a importância da *web accountability*, dos canais de comunicação e dos protocolos formais interinstitucionais. Percebe-se que a Polícia Federal tem uma estreita relação com o TCU, ao passo que a rotina de trabalhos do TCU envolve o envio das informações diretamente para a Polícia Federal, a partir das conclusões dos processos administrativos. Mas não há um envio rotinizado para o MPF. Essa relação estreita da PF com o TCU foi identificada nas entrevistas de Aranha (2015, p. 375):

[...] membros do TCU criticam o MP – “E o outro órgão de controle, o Ministério Público, alguns dizem, são vários exércitos de um homem só (Entrevistado 32, TCU, 2014), a Polícia Federal – “Não conheço muito bem, mas eu acho que ela está desenvolvendo capacidade de detecção. [...] A polícia pode, por exemplo, nos orientar a respeito de áreas de maior risco. E nós podemos passar mais rapidamente algumas informações pra polícia” (Entrevistado 20, TCU, 2014). [...] Principalmente a respeito da Polícia Federal, prevalecem as opiniões positivas: “A Polícia Federal mesmo tem um sistema de inteligência fortíssimo. Você não vê a Polícia Federal dando tiro em operações. É o trabalho, que então ela chega com toda a força, toda precisão sem dar um tiro” (Entrevistado 39, TCU, 2014); “colegas muito sérios que trabalham na Polícia Federal também, que trabalham muito direitinho [...] Eu ouço esse discurso também na Polícia Federal, na Polícia Civil, a gente faz o nosso trabalho da melhor forma possível mesmo sabendo que a consequência pode não existir” (Entrevistado 34, TCU, 2014).

Os órgãos do Executivo, inclusive a Receita Federal, têm uma prática de rotina de envio das informações maior para o MPF do que para a Polícia Federal. Especialmente os órgãos da advocacia pública (AGU, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN – e Procuradorias Federais), há uma relação muito mais estreita com o MPF do que com a Polícia Federal, de tal forma que as comunicações são encaminhadas ao MPF, que, se assim entender que há necessidade de inquérito policial, remeterá para a PF. Já nos casos de corrupção, a PF recebe 68% das informações do TCU (notadamente casos de fraudes em licitação), e 24% provêm do MPF. Por sua vez, o MPF recebe 2% do TCU, 8% de órgãos de polícia (PF e PRF), e 57% de pessoas físicas.

Esse dado sobre as comunicações de pessoas físicas é de extrema relevância, pois demonstra que há um acesso maior dos indivíduos ao MPF do que à Polícia Federal. Como referido por Costa, Machado e Zackeski (2016), a Polícia Federal não conta com atendimento de balcão nas delegacias especializadas, ou seja, não se dedica ao atendimento das pessoas físicas. Ao passo que o MPF possui em cada uma de suas unidades um setor destinado exclusivamente ao atendimento ao cidadão (são as chamadas “salas do cidadão”). Ao menos uma pessoa, em cada unidade, é destacada para fazer atendimentos presenciais às pessoas que comparecem para noticiar irregularidades. Mais ainda, o portal eletrônico da PF não dispõe de um canal de acesso facilitado para que sejam noticiados delitos, ao passo que o MPF possui em seu site o portal “MPF Serviços ao cidadão”, em que é possível representar fato ilícito ou irregularidade, que conta com formulários padronizados, e, em caso de solicitação de ajuda, conta com assistente virtual inteligente, atendimento em LIBRAS, além de ser possível realizar a representação por aplicativo próprio do MPF, disponível para Android e iOS, bem como acesso por contato telefônico. Os canais de atendimentos disponíveis pelo MPF reforçam a sua importância para que as informações sobre corrupção cheguem aos órgãos de persecução através das pessoas físicas, que não encontram meios facilitados para fazê-los através da Polícia Federal. Ainda, conforme relatou a entrevista MPF2:

*Tem muito a ver com determinadas pessoas que estabeleceram determinadas rotinas, a abertura para o público, que ele leva as informações. Quanto mais a pessoa física tiver confiança no procurador, mais ela vai trazer.*

A relação do TCU com a PF é mais forte do que com o MPF. Ao mesmo tempo, nos casos de delitos contra o sistema financeiro, 75% dos casos que resultaram em inquéritos policiais chegaram à PF pelo MPF, que, por seu turno, recebe a informação pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) etc., com quem tem uma relação de *web accountability* mais estreita. Por exemplo, no caso do CADE, o MPF possui assento junto a ele, bem como acordo de cooperação técnica firmado para aproximar as instituições. Da mesma forma, a CVM e o MPF possuem termo de cooperação técnica desde 2013, importante instrumento para a coordenação interinstitucional nos casos de lavagem de dinheiro e crimes contra o sistema financeiro, comumente relacionados aos crimes de corrupção.

Logo, percebe-se que não há uma coordenação relativamente sistemática (em termos de comunicação de fatos irregulares) que dá ensejo à atuação do MPF, entre os diversos órgãos de *accountability* legal, mas entre alguns, que formam suas próprias *webs*. Essas redes menores estabelecem protocolos formais e informais, ao passo que se poderia afirmar que entre a Polícia Federal e o MPF, no que tange às fontes de informações, há uma concorrência, ou, no melhor cenário, uma suplementação, mas não uma coordenação.

### **5.1.2 As redes (formais e informais) de *accountability***

Quanto à formação de redes – informais e formais –, que demonstram a capacidade operacional das instituições, especialmente em termos de *web accountability*, Praça e Taylor (2014) e Loureiro *et al.* (2012) apontam a ocorrência dos dois tipos de interações na *web accountability* brasileira. Há interações formalizadas, como convênios e termos de cooperação técnica para troca de informações. E também há redes informais, com trocas mais fluidas entre pessoal de diferentes agências que trabalham com tópicos similares. As relações formais são facilmente demonstradas por dados quantitativos e documentais, e as entrevistas conseguem narrar como essas interações informais ocorrem (ARANHA, 2015). Na entrevista MPF2, quando indagado sobre a evolução da coordenação interinstitucional, revela-se como se deu o aperfeiçoamento da instituição, enfatizando as incipientes redes informais que se formam ao longo do tempo:

*Sobre a coordenação com outros órgãos, na minha memória, eu comecei a trabalhar em Brasília, e logo em 1976 eu fui para o Paraná e, em 1984, fui pra Florianópolis, nesse período não tinha nada de coordenação.*

*Em 1984, quando eu cheguei em Florianópolis, que coincide com o movimento da constituinte, a gente vai se aproximando como instituição de outros órgãos, mas sempre essa aproximação, essas parcerias, eram pessoais, a gente sabia que era com um órgão e não com outro. Que um dia um era nosso amigo e depois nosso inimigo.*

*Na década de 90 foi começando essa coisa de acordo de cooperação técnica, fóruns, isso depois da gente fazer planejamento estratégico, pela onda do planejamento essas coisas vão se formalizando.*

*A coordenação existe há muito tempo, mas sempre foi pessoal. Aquela coisa da fulanização da Julita [Lemgruber], ainda é uma coisa nossa, funciona dependendo de determinadas pessoas, a estrutura não se estabelece de uma forma mais forte do que das pessoas.*

As interações entre as instituições dependem muito, ainda, das relações pessoais, que são influenciadas em grande medida pelos que ocupam os cargos-chave. Isto é, a decisão por interagir e/ou cooperar tem caráter personalista e não sistêmico. Entrevistas realizadas por Aranha (2015, p. 370), com agentes de diversos órgãos da rede de *accountability*, revelam que a relevância maior, mesmo com redes formais, ainda é a atribuída às relações pessoais:

Então, por exemplo, pra melhorar a fluidez da relação entre CGU e Polícia Federal, a atuação desses atores na ENCCLA ajuda, é importante, né, então assim, os representantes da ENCCLA de cada instituição acabam formando o que eu diria uma rede informal de contatos e relações que ajuda a estabelecer pontos de contatos entre esses órgãos de controle que facilita a atuação, né, eu já ouvi uma vez de um delegado da Polícia Federal dizer que se você não tem um procurador amigo, camarada, que ajude a trabalhar junto, o processo não funciona bem.

Logo, até mesmo quando criadas redes formais de coordenação, o sucesso da rede vai depender das interações pessoais, ou seja, a quem compete decidir por cooperar, de que forma estão dispostos a ceder e manter a relação entre as instituições, e a forma como vê a instituição e vê os demais órgãos da rede formal. Conforme observa Aranha (2017), visões positivas de outras instituições, sem percepções de competição, somadas a uma percepção positiva das estratégias de formação das redes formais e de um sistema interinstitucional de coordenação, são contundentes na decisão de cada instituição em interagir com as demais, e ao cabo, no sucesso da rede formal.

Muitas vezes, a narrativa que se encontra é de ausência de política de troca entre as instituições (especialmente em relação ao MP, uma vez que é o “fiscal da

lei”), mas na verdade apenas uma formalidade, sem uma prática de atuação conjunta. Ou seja, o que existe, muitas vezes, a depender do caráter pessoal, são ofícios, agendas, ligações pontuais, recomendações, provocações, desordenadamente e sem um alinhamento para que a rede trabalhe em conjunto, na troca de informações e em rede de inteligências. Isso é, ainda que se formem redes formais, há uma narrativa de falta de perspectiva institucional sistêmica, em que as redes formais servem mais ao propósito de fortalecer as relações interpessoais do que de estabelecer uma coordenação sistematizada de conjunto de esforços institucionais: “*por que esse trabalho conjunto ocorre e por que ele não ocorre?* Força de vontade. Quando você tem força de vontade entre os envolvidos, ele ocorre. É muita relação interpessoal” (ARANHA, 2015, p. 370).

Em termos formais, além dos termos técnicos de cooperação e acordos de cooperação estabelecidos entre o MPF e as mais diversas instituições, que geralmente tratam de questões pontuais e visam estabelecer protocolos de interação e intenções, duas principais redes foram formadas entre os órgãos de *accountability* no Brasil: a ENCCLA e a Rede de Controle da Gestão Pública. A ENCCLA foi formada em 2003 por iniciativa do Ministério da Justiça, e é composta por mais de noventa órgãos dentre federais, estaduais e municipais, de todas as esferas de poder. Anualmente a ENCCLA se reúne para traçar as metas para cada grupo de trabalho, alguns dos quais o MPF faz parte.

Além da ENCCLA, há ainda, em termos de *web* formal, a Rede de Controle da Gestão Pública. A Rede de Controle teve início a partir da assinatura de um protocolo de intenções em 25 de março de 2009 por dezessete instituições públicas e associações, e se caracteriza como um centro decisório interinstitucional, que congrega esforços na direção da boa gestão pública, tendo como um dos objetivos o diagnóstico e o combate à corrupção. Além da Rede em âmbito federal, uma das características mais importantes da Rede de Controle é sua segmentação estadual. Cada estado possui um núcleo estadual da Rede de Controle, onde autoridades e agentes federais, estaduais e municipais se relacionam em âmbito estadual para a coordenação de atividades através de grupos de ação localizados.

O Ministério Público Federal integra a Rede de Controle desde o seu começo, tanto em âmbito federal quanto estadual, sendo signatário originário do protocolo de intenções. Aranha (2015, p. 376) evidenciou a partir de entrevistas a funcionários de diversos órgãos como as redes formais são recepcionadas pela maioria dos órgãos:

Dentre o que pode melhorar seria formalizar cada vez mais as iniciativas de formação de redes, como a ENCCLA e a Rede de Controle: “Toda integração é positiva, mas como eu falei para você, precisa ter instâncias institucionalizadas de integração, como a Rede de Controle, a ENCCLA, precisa porque senão existe uma tendência a você trabalhar só com suas próprias atividades” (Entrevistado 2, TCU, 2014); A formação dessas redes faz com que os órgãos tenham uma visão mais ampliada do ambiente institucional, enxergando que fazem parte de algo maior e entendendo a importância da atuação em conjunto.

As entrevistas realizadas com membros do MPF enfatizaram a importância da ENCCLA para o desempenho da instituição:

*Esse trabalho de articulação dos órgãos está muito presente na ENCCLA. Como se trabalha muito no sentido de prevenção, de ações que não sejam arquivadas, o trabalho conjunto com os órgãos é muito importante. Se atua de maneira repressiva. (MPF4)*

*Importante é destacar que a 5ª CCR está na ENCCLA, participa ativamente. É um ponto de contato de muitos anos. O TCU também tem termos de cooperação com a 5ª CCR. Na leniência assume um papel maior porque há uma tentativa de diálogo, de buscar solução coordenada do sistema “U”, TCU, CGU, AGU, a partir das conversas da comissão de leniência. A 5ª CCR é um interlocutor conhecido desses outros órgãos. A depender do amadurecimento dessa nova proposta de procuradoria nacional anticorrupção, ela pode ter um relevo, ou dela surgir uma solução integrada. É o melhor dos mundos, o MPF supervisionando uma atuação coordenada entre os órgãos. A ideia já está mais madura. Eu espero que a gente consiga evoluir pra isso. (MPF3)*

Entrevistas realizadas a servidores do TCU por Aranha (2015, p. 379-380) também salientaram a importância da ENCCLA para a coordenação interinstitucional:

É comum também a opinião favorável de iniciativas como a ENCCLA: “Eu não sei se vocês já tiveram contato com a ENCCLA, existe em andamento uma iniciativa de aproximação dos órgãos e é muito desafiador [...] eu considero uma boa iniciativa, desafiadora” (Entrevistado 20, TCU, 2014). Ajuda principalmente em termos de avanço na legislação: “É positivo, o tipo de atividade na ENCCLA é de mais alto nível, então, por exemplo, eles identificam um problema na legislação, então eles trabalham para resolver aquele problema no nível mais alto” (Entrevistado 2, TCU, 2014). “A ENCCLA é muito importante, tem a união da competência desses órgãos, é muito poderosa, quando um ministro de estado ou mesmo os deputados recebem um documento com proposta de mudança de um ato normativo, de uma lei assinada por todos esses órgãos tem muita importância, então muita coisa já aconteceu por causa da ENCCLA, principalmente nessa área de normas e de leis” (Entrevistado 30, TCU, 2014).

Ainda sobre a ENCCLA, ela seria muito produtiva por fazer os órgãos entenderem qual o campo de atuação de cada um, reconhecendo suas limitações e encontrando pontos comuns para possíveis conexões: “Eu acho muito interessante, eu acho que é uma iniciativa muito bacana. [...]. E acho que lá um fórum interessante porque lá é o seguinte, você é muito

movido por objetivos, [...], e como é que cada órgão vai atuar pra ajudar a cumprir aquele objetivo. Esse exercício, ele muito mais assim, na minha opinião, muito mais do que fazer alcançar o objetivo, ele vai fazer com que os órgãos reconheçam as suas limitações e as suas características e consigam compreender melhor como é que a gente pode se articular melhor pra fazer a colaboração. Muito mais do que: “Ah! Alcançamos o objetivo tal”. Não, “olha, puxa, eu tive dificuldade de fazer aquilo que você me pediu porque eu fui entender melhor e, cara, aquilo não é meu papel”. Entendeu? “Eu acho que quem devia fazer isso é o fulano” (Entrevistado 29, TCU, 2014).

Sob a perspectiva dos membros do MPF entrevistados por Aranha (2015), as redes formais (ENCCLA e Rede de Controle) deixam a desejar pela falta de agilidade, especialmente no compartilhamento de informações. Apontam a lentidão das outras instituições das redes como um problema central, que compromete a viabilização dos esforços de modo efetivo. Há também relatos sobre a competição entre os órgãos, que inviabiliza a cooperação entre as instituições, principalmente em se tratando de casos de corrupção, tendo em vista a maior visibilidade que lhes são atribuídos. Aranha (2015, p. 385) extrai tal conclusão a partir de suas entrevistas a membros do MPF:

A vaidade passa pela necessidade presente nas instituições em captar para si os louros do combate à corrupção. Todas querem aparecer diante da opinião pública como investigadoras dessas práticas. Por isso mesmo os procuradores identificam que o MPF só é procurado quando algo extrapola a alçada das outras instituições, antes disso elas tentariam resolver por conta própria: “a cooperação não é aquela, digamos assim, mais fluida e eficiente, porque todo mundo quer mostrar serviço para sociedade, então determinadas áreas de investigações as instituições só abrem para o Ministério Público quando extrapolam a alçada. Aqui tem prática de crimes, tem prática de improbidade, enquanto não chega nisso ninguém exatamente procura o Ministério Público” (Entrevistado 14, MPF, 2014).

Contudo, as críticas mais destacadas referem-se às ações individuais mais do que à rede em si. A interação que a rede formal proporciona, mais do que a própria coordenação dos trabalhos em si, é o ponto de maior valia, segundo os membros entrevistados. Há, assim, uma evolução ao longo do tempo na *web accountability*, em boa medida proporcionada pelas redes formais, principalmente pelo incremento da interação entre as instituições: “*já se trabalha em conjunto muito melhor do que fazíamos há décadas*” (entrevista MPF7). É importante destacar que a Secretaria Executiva da ENCCLA é exercida pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) do Ministério da Justiça. Isso faz com que a ENCCLA possa estender seu alcance para a cooperação internacional, que para o

desenvolvimento institucional do MPF em particular foi de suma importância, conforme se extrai das entrevistas realizadas:

*Como nós chegamos a esse ponto que foi a Lava Jato? Com os acordos, foi uma ferramenta decisiva, que vem do nosso conhecimento acumulado e do cenário legal, e isso só acontece com a cooperação internacional. Não adiantava lei, expertise, se não tivesse a cooperação internacional. Você não segue mais o dinheiro, o follow the money não existe. Dinheiro não tem cheiro, não tem cor. Tudo funciona por compensação, é ilusão seguir o dinheiro. Isso deixa a gente sem muita ferramenta interna. Foi por cooperação que tudo aconteceu. A quebra do sigilo veio depois da cooperação, primeiro precisava informações estrangeiras. Primeiro vinha informação de fora, depois a gente corria atrás. O fato de a Suíça, por obrigação internacional, trazer os fatos suspeitos, foi o arranque. (MPF7)*

*A cooperação internacional é outro fator dentro da corrupção. O Ministério Público da Suíça é que comunicou as irregularidades do Cunha. “Caiu de mão beijada”. Na Lava Jato um fator importante é a articulação internacional. A SCI sempre foi chefiada por um dos tradicionais: Edson. O Janot tira o Edson e coloca o Aras [Vladimir], e aí começa a mudar a mentalidade, tirando uma lógica de atuação e coloca uma gurizada querendo mostrar serviço. O mérito é de visão do Janot. O olhar internacional do MPF muda. “Ser reconhecido nacional e internacionalmente no combate à corrupção”, é inserido no planejamento estratégico. Uma preocupação com a internacionalização surge com o Janot. (MPF1)*

Entre 2010 e 2017 a ENCCLA organizou 121 ações, cada uma com um órgão coordenador ou grupo de órgãos de acordo com o propósito. Destes, 13 são de coordenação do MPF, os quais constam elencados no quadro abaixo.



Quadro 6 – Ações sob coordenação do MPF na ENCCLA de 2010 a 2017

Ano	Título	Resultado	Objetivo estratégico	Temática	Proposta legislativa	Coordenação
2010	Acompanhar a tramitação do anteprojeto elaborado pela ENCCLA em matéria de prescrição penal (Meta 26 – ENCCLA 2007), bem como o PL n. 1.383/2003.	Houve a publicação do Relatório Final do GAFI/FATF sobre a avaliação mútua do Brasil no cumprimento dos padrões internacionais, por meio do qual foi feita crítica ao número de processos que se encerram – em razão da prescrição – sem uma decisão judicial válida, o que deixa claro a importância do tema. Nesse contexto, o subgrupo responsável pela ação promoveu uma reunião de trabalho, ocasião em que foi cotejado o texto do antigo anteprojeto (elaborado em atendimento à Meta 26 da ENCCLA 2007) com as alterações legislativas trazidas pelas Leis n. 11.596/2007 e n. 12.234/2010. O APL foi, então, atualizado, sendo incluídas sugestões adicionais com vistas à sua adequação ao texto da Convenção da ONU sobre o Crime Organizado Transnacional, bem como à realidade da Cooperação Jurídica Internacional em matéria de extradição”. O PL n. 1.383 foi transformado na Lei n. 12.234/2010.	Aumentar a efetividade do sistema de justiça.	Prescrição penal	SIM	MPF
2010	Disponibilizar e disseminar a utilização da tecnologia para análise dos extratos de quebra de sigilo bancário na forma do leiaute constante do Memorando de Instrução MI 001/ASSPA/PGR.	Realizada a disponibilização e a disseminação da ferramenta de investigação financeira denominada SIMBA/ASSPA/PGR. Constatou-se que já houve ampla divulgação e adesão ao sistema SIMBA, porém a sua disseminação será contínua, “visando atingir a maior quantidade de órgãos interessados”.	Aprimorar os mecanismos de coordenação e de atuação estratégica e operacional dos órgãos e agentes públicos para enfrentamento da corrupção.	Sigilo bancário/fiscal	NÃO	MPF

Ano	Título	Resultado	Objetivo estratégico	Temática	Proposta legislativa	Coordenação
2011	Definir leiaute e mecanismo de transmissão eletrônica de informações fiscais, de banco de dados sob administração da Receita Federal do Brasil, legalmente requisitadas, com vistas à adoção de sistema de investigação fiscal para utilização pelos parceiros da ENCCLA.	Concluiu-se pela necessidade de harmonizar o Sifisco com a Receita Federal do Brasil, para que a geração e transmissão dos dados seja segura e que estes possam ser tratados e analisados pelo novo sistema criado, gerando maior celeridade e economia nas investigações, ações penais e procedimentos disciplinares.	Aprimorar os mecanismos de coordenação e de atuação estratégica e operacional dos órgãos e agentes públicos para enfrentamento da corrupção.	Coleta de dados/estatísticas	NÃO	MPF e RFB
2012	Aprimorar o sistema nacional de combate ao suborno transnacional para adequação às obrigações internacionais, especialmente no âmbito da Convenção da OCDE.	Foram elaboradas diversas propostas, entre as quais: retomar, reforçar e reciclar o processo de sensibilização, conscientização e treinamento para a prevenção e combate do suborno transnacional; divulgar os termos da Convenção e das recomendações feitas ao Brasil no âmbito da Convenção, especialmente pela internet, mas também com distribuição de material impresso, quando mostrar-se eficaz e pertinente; realizar seminário/workshop sobre o tema; e estabelecer critérios internos em cada órgão para, dentro de suas competências, tornar executável a Convenção, por meio da elaboração de planos de ação. Concluiu-se ser imprescindível a efetiva implementação dessas propostas e que fossem acompanhadas e monitoradas ao longo do ano seguinte visando à preparação para a avaliação do cumprimento da Convenção (a chamada fase 3), que se daria em 2013 e 2014.	Fortalecer os instrumentos de governança, de integridade e de controle na Administração Pública Federal.	Suborno transnacional	NÃO	CGU e MPF

Ano	Título	Resultado	Objetivo estratégico	Temática	Proposta legislativa	Coordenação
2012	Elaborar manuais de atuação conjunta entre os órgãos públicos em investigações de lavagem de dinheiro e corrupção.	Para o final de 2012, esperava-se a finalização de um terço do conteúdo do Manual. O restante do desenvolvimento e a conclusão final da ação foram programados para 2013.	Aprimorar os mecanismos de coordenação e de atuação estratégica e operacional dos órgãos e agentes públicos para enfrentamento da corrupção.	Persecução penal/administrativa	NÃO	ESMPU e MPF
2013	Desenvolver junto à justiça eleitoral, empresas telefônicas, instituições financeiras, provedores de internet e administradoras de cartão de crédito o formato padronizado das respostas às requisições veiculadas com fundamento no art. 17-B da Lei de Lavagem de Dinheiro.	Definiu-se uma padronização dos pedidos dos órgãos de persecução e investigação para instituições financeiras.	Aumentar a efetividade do sistema preventivo de lavagem de dinheiro.	Aprimoramento da Lei n. 9.613/1998 (Lavagem de Dinheiro)	NÃO	MPF

Ano	Título	Resultado	Objetivo estratégico	Temática	Proposta legislativa	Coordenação
2013	Propor a regulamentação do artigo 7, § 1º da Lei n. 9.613/98.	<p>O grupo não apresentou uma proposta de regulamentação, pois considerando a abrangência e complexidade dos temas tratados ao longo das reuniões, entende-se ser necessário maior aprofundamento, que se espera obter a partir do engajamento dos órgãos destinatários da norma, com novas proposições que complementem e auxiliem a operacionalizar, na prática, o tema da destinação dos bens como previsto na alteração da Lei n. 9.613/98. A Corregedoria Nacional de Justiça editou o Provimento n. 39, de 25 de julho de 2014 (disponível no site do CNJ, na parte dos atos da Corregedoria), que instituiu a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB). Essa Central servirá para recepcionar das autoridades competentes e retransmitir aos Oficiais de Registro de Imóveis todas as ordens de indisponibilidade de bens imóveis "genéricas", ou seja, que não digam respeito a imóvel específico porque, quanto a este, basta oficiar diretamente ao cartório competente. A Central estará disponível para recepcionar as ordens de indisponibilidade decretadas em ações judiciais e também as decorrentes de atos administrativos, como, por exemplo, as intervenções do Banco Central em instituições financeiras e da ANS em empresas prestadoras de serviços de saúde. Uma vez lançadas as ordens na Central, diretamente pela autoridade competente (ou pelo servidor que for cadastrado pelo respectivo órgão), todos os Oficiais de Registro que atuam no Brasil terão conhecimento da restrição e deverão promover sua averbação nas matrículas dos imóveis de propriedade dos atingidos.</p>	Aumentar a efetividade do sistema administrativo sancionador.	Bens apreendidos	NÃO	MPF

Ano	Título	Resultado	Objetivo estratégico	Temática	Proposta legislativa	Coordenação
2013	Ampliar os mecanismos de combate ao suborno transnacional para adequação às obrigações internacionais, especialmente no âmbito da Convenção da OCDE.	Realizou-se a Conferência de Treinamento para Investigadores e Promotores de Justiça sobre Suborno Internacional e Corrupção.	Fortalecer os instrumentos de governança, de integridade e de controle na Administração Pública Federal.	Suborno transnacional	NÃO	CGU e MPF
2015	Elaborar diagnóstico da utilização das Sociedades em Conta de Participação em tipologias de lavagem de dinheiro e corrupção.	Foram apresentadas diversas sugestões de alteração nos normativos da Receita Federal com o fim de tornar viável o acesso a mais informações, com o devido afastamento judicial de sigilo fiscal, na hipótese de tais informações se fizerem necessárias em investigações criminais. As sugestões se basearam em informações apresentadas pelos representantes da Receita Federal que, por sua vez, refletiam as necessidades apresentadas pelos demais integrantes da ação. Seguem algumas sugestões de alteração: (i) Inscrição no CNPJ: inclusão dos dados dos sócios participantes (ocultos) e o percentual de participação (essa opção, no entanto, opõe-se à própria natureza do instituto, sendo o CNPJ um cadastro de amplo acesso e de natureza não exclusivamente fiscal); (ii) DIRF – Declaração de Imposto de Renda Retido na Fonte: inclusão de códigos próprios referentes à distribuição de lucros e dividendos, quando relacionados à SCP; (iii) DIRPF – Declaração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física: criação de códigos próprios que indiquem que os lucros ou dividendos são originados de uma SCP e que as quotas e o percentual indicados nos campos de bens e direitos se referem a uma SCP.	Aumentar a efetividade do sistema preventivo de lavagem de dinheiro.	Sociedades/empresas/ONGs	SIM	DPF e MPF

Ano	Título	Resultado	Objetivo estratégico	Temática	Proposta legislativa	Coordenação
2016	Elaborar estudos sobre a eficácia da persecução penal em face do princípio da obrigatoriedade.	A partir de iniciativas que visavam à elaboração de um diagnóstico, verificou-se que, salvo exceções, há pouca ou nenhuma existência de mecanismos voltados à eficácia da persecução penal no Brasil. Também foi realizado seminário específico sobre o assunto, com organização pelo DRC. O evento deixou claro que, na prática, a seletividade de casos já ocorre, havendo entendimento majoritário no sentido da viabilidade e da necessidade do estabelecimento de sistemáticas de priorização e racionalização, acompanhadas da estruturação de mecanismos adequados de transparência e controle. A ação previu continuidade no ano de 2017, porém a Plenária da ENCCLA somente avalizou a proposta relativa ao eixo federal.	Aumentar a efetividade do sistema de justiça.	Persecução penal/administrativa	NÃO	DPF e MPF
2017	Elaborar um plano-piloto de ação conjunta para atuação dos órgãos da ENCCLA em setor de risco.	Em andamento	Fortalecer os instrumentos de governança, de integridade e de controle na Administração Pública Federal.	Análise de risco	NÃO	TCU e MPF
2017	Elaborar propostas de implementação de medidas que auxiliem na prevenção de crimes praticados mediante utilização de documentos falsos ou interpostas pessoas.	Em andamento	Fortalecer os instrumentos de governança, de integridade e de controle na Administração Pública Federal.	Fraude	SIM	SPREV/MF e MPF
2017	Avançar na integração de estratégias e dos métodos operacionais dos órgãos de Estado de controle visando fortalecer o combate à criminalidade organizada.	Em andamento	Aprimorar os mecanismos de coordenação e de atuação estratégica e operacional dos órgãos e agentes públicos para enfrentamento da corrupção.	Governança e gestão	NÃO	MPF e PF

Fonte: Dados extraídos de MPF<sup>53</sup> (2021).

<sup>53</sup> Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/enccla>. Acesso em: 24 maio 2021.

Outro caminho para implementação de cooperação entre os órgãos se dá a partir da realização pontual de operações anticorrupção, especialmente realizadas em conjunto com a Polícia Federal, a Receita Federal, a Controladoria-Geral da União, o Tribunal de Contas da União etc. Segundo Arantes (2011b, p. 200), as operações anticorrupção representam uma das maiores mudanças recentes nos processos de *accountability* brasileiros. Conforme menciona, o número de operações da Polícia Federal cresceu de 15, em 2003, para 187, em 2007. Arantes assume que quase sempre as operações da Polícia Federal incluem participação de membros do MPF. Aduz também que 22,7% das operações desencadeadas pela Polícia Federal de 2003 a 2008 tratavam de casos de corrupção política. Ao analisar a coordenação interinstitucional sob o enfoque da Polícia Federal, Arantes (2011b, p. 201), notadamente no caso das operações policiais, conclui que a cooperação com outras instituições através de *web accountability* é um importante aspecto do trabalho desenvolvido através das operações. Em grande parte dos casos houve trabalho conjunto com o MPF principalmente pela estratégia de fazer uso de dois recursos bastante efetivos: interceptação telefônica e prisão preventiva ou temporária.

Para Aranha (2015), apesar de cumprir um papel fundamental na rede de *accountability*, que é processar civil e criminalmente, o MPF teria muito a melhorar na sua interação com o resto da rede. Entende-se que há excesso de ativismo por parte dos membros, mais preocupados com a atenção midiática do que com a falta de direção geral coerente em suas atividades:

enfrenta o problema institucional de se relacionar de forma produtiva com a Polícia Federal. Por ter um processo investigativo fraco e raramente suficiente para apoiar uma ação judicial sozinho – lhe falta um treinamento específico para investigação – depende muito da PF, mas as suas relações são marcadas por conflitos constantes. (TAYLOR; BURANELLI, 2007, *apud* ARANHA, 2015, p. 149)

Arantes e Moreira (2019), a partir do conceito de “voluntarismo” cunhado por Arantes (2002)<sup>54</sup>, partem da concepção do pluralismo estatal e entendem que as

---

<sup>54</sup> Segundo Arantes (2002), o voluntarismo político ou apenas “voluntarismo” se baseia numa visão da sociedade civil como incapaz de defender seus próprios direitos, e das instituições políticas representativas como ineficientes ou corrompidas, de tal forma que competiria às instituições de justiça salvaguardar a atuação os direitos da sociedade hipossuficiente contra as instituições políticas corrompidas por interesses privados.

diversas agências e atores estatais buscam, em verdade, ampliar os limites da *policy* pela qual são responsáveis, forçando as fronteiras de suas funções institucionais e buscando medidas legais capazes de fortalecer as instituições que integram ou remodelar os parâmetros da política pública que desempenham.

Desempenham, portanto, a função de *advocacy* de projetos que visam alterar a estrutura institucional e as competências funcionais de suas próprias repartições públicas, sempre com o propósito de fortalecer garantias, prerrogativas e privilégios. Para aprovar tais projetos, os atores estatais em questão se organizam em entidades coletivas, fazem alianças com movimentos sociais e lideranças políticas, realizam *lobby* para pressionar instâncias decisórias e defendem por meio de campanhas públicas na mídia seus objetivos, muitas vezes enfrentando a oposição de outros grupos que possuem interesses e projetos que correm na mesma faixa. Em síntese, esses atores estatais fazem política, muitas vezes invocando um repertório de ações típico de grupos de interesse e de movimentos sociais. (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 102-103)

Nesse contexto, o desenvolvimento institucional decorre da luta dos atores por afirmações institucionais, o que resulta na pluralização da estrutura estatal. Com isso, ocorrem choques entre diferentes carreiras públicas, que disputam mais espaço, funções, prerrogativas, benefícios e autonomia na estrutura estatal. Frente a isso, a *web of accountability institutions* encontraria um cenário diferente, não propriamente uma rede coerente, mas uma proliferação de instituições em disputas ambiciosas, fazendo uso de defesas de direitos e fiscalização do poder público, inclusive o combate à corrupção, como bandeira para seu próprio desenvolvimento. Merece detida atenção, a partir dessa afirmação, os casos de disputas de atuação do MPF com outros órgãos de sua rede de relacionamentos.

### **5.1.3 Disputas de atuação e o impacto sobre a coordenação interinstitucional**

As disputas por atribuições ocorreram no caso do Ministério Público em relação a outros órgãos, como é o caso da Defensoria Pública (na disputa pelas ações coletivas), com a Polícia Federal (na disputa pelo poder investigatório e pelos acordos de colaboração), com a AGU (na disputa pelas ações de improbidade administrativa) e com a CGU (no caso dos acordos de leniência e prerrogativas da lei anticorrupção).

O embate com a Defensoria Pública girou em torno do acesso à justiça, como a assistência jurídica gratuita, que até a implementação das Defensorias competia



ao MP, e da representação dos interesses e direitos transindividuais, difusos e coletivos. Cumpre mencionar que a Defensoria Pública surge na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) sem a previsão de autonomia e dando margem para que alguns estados levassem muitos anos para operacionalizar suas defensorias. Logo, até que o fizessem, era atribuição do MP a defesa de incapazes, mesmo que em ações individuais. Com a criação das defensorias, a atribuição do MP para atuação em defesa de incapazes se restringe às ações coletivas, que passa a dividir com a Defensoria. Entretanto, apenas em maio de 2018 encerrou-se a discussão em torno dos dois órgãos legitimados às ações coletivas: na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3943, o STF decidiu que a Defensoria Pública possui legitimidade para a propositura da ação civil pública, ao lado do MP, em casos de direitos difusos ou sem comprovar a hipossuficiência dos envolvidos e interessados (STF, 2015).

Quanto à Polícia Federal, a relação entre as duas instituições sempre foi de concorrência mais do que de coordenação. De ambos os lados há uma narrativa de insatisfação, em que pese sejam (ou deveriam ser) instituições parceiras na persecução penal. Nos termos de Lemos e Barros (2016, p. 708),

o discurso institucional é de colaboração e cooperação, embora, nas práticas cotidianas e no campo relacional, as polícias e o MP operem na arena de lutas simbólicas, marcadas por disputas, conflitos e divergências de perspectivas e de interesses.

Conforme referem os autores, essas lutas “se efetivam em disputas por prestígio, *status* e reconhecimento social e político” (LEMOS; BARROS, 2016, p. 708). Há alguns membros do MPF, em posição isolada, que entendem que a Polícia Federal deveria ser subordinada, ou, ao menos, vinculada ao MP, e não ao Poder Executivo, como é o caso do subprocurador-geral Geraldo Brindeiro:

Acho até que a Polícia Federal deveria ser vinculada ao Ministério Público Federal, a Polícia Federal. Porque ela atua mais na área de atuação do Ministério Público mesmo. Não tem a ver com o Ministério da Justiça. É uma questão de segurança pública. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 56)

Entrevistas realizadas com membros do MPF por Aranha (2015, p. 377) evidenciam o cenário sob a ótica do *parquet* federal sobre a relação com a Polícia Federal:

Quer dizer, às vezes a gente requisita a Polícia que tem acesso a um banco de dados qualquer, a Polícia demora demais para entrar no Google e fazer uma pesquisa ou para entrar numa base de dados da aliança pública. Então, a gente pega e põe um servidor nosso para fazer esse trabalho. Quer dizer, duplica às vezes a estrutura e vai sobrecarregando a estrutura da gente [...] A polícia tem suas próprias prioridades e isso é uma grande dificuldade para a gente. Porque às vezes aquilo que é muito importante para mim não é nada importante para o delegado. Então, eu requesito alguma investigação, alguma diligência, que para ele não é importante, aquilo volta, vai, fica, demora 20 dias, volta para pedir mais prazo, aquilo arrasta pelos anos. O mandato do cara acaba e a gente não consegue terminar. Essa é uma dificuldade extremamente importante (Entrevistado 35, MPF, 2014).

Os inquéritos da Polícia Federal são demorados. É... ao contrário... a gente que trabalha diretamente com a Polícia Federal sabe que, infelizmente, a imagem de eficiência [que] a Polícia Federal tem na opinião pública pela imprensa não corresponde totalmente [à] realidade, porque, não que a Polícia Federal não mereça respeito, não mereça credibilidade, mas no dia-a-dia a massa de inquéritos que a Polícia Federal tem para conduzir de maneira alguma caminha com a rapidez que parece existir [nessas] megaoperações que a gente vê na imprensa. Então, o que a gente tá acostumado a ver são inquéritos que levam meses, às vezes anos para serem instaurados e quando são instaurados muitas vezes levam meses ou anos em idas e vindas entre a polícia... E a investigação caminha a passos muito lentos. Quando a investigação se conclui, aí o Ministério Público ajuíza as ações e aí nós temos toda essa maratona judicial que leva anos, [às] vezes uma década, para que um processo tramite em todas as instâncias do poder judiciário (Entrevistado 46, MPF, 2014).

Em certo momento, a disputa passa a se acirrar em torno do poder investigatório e a atribuição para celebração dos acordos de colaboração premiada. Conforme já referido, a disputa sobre o monopólio da investigação entre polícia judiciária e MP tomou forma por algumas vezes desde a Constituição Federal (BRASIL, 1988) – uma delas ocorre com o surgimento da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992):

[...] a década de 1990 havia sido marcada pela inauguração de uma nova forma de controle da administração pública, introduzida pela Lei da Improbidade Administrativa. Aprovada em 1992, na esteira da crise que levaria ao *impeachment* do presidente Collor, essa lei deslocou o combate à corrupção da esfera penal para a esfera cível, permitindo que o MP conduzisse investigações por meio de inquéritos civis e movesse ações civis públicas de improbidade administrativa com muito mais desenvoltura do que as ações penais, que impunham uma série de dificuldades e obstáculos. Não estando sujeita aos rigores do Código Penal, a hipótese de improbidade administrativa cometida por qualquer autoridade pode ser investigada diretamente por promotores e procuradores que atuam na primeira instância da justiça, sem a necessidade de participação da Polícia e sem a supervisão do Judiciário, tal como ocorre com o inquérito policial. O foro de julgamento, portanto, é sempre o primeiro grau e mesmo autoridades constituídas não têm direito ao chamado foro privilegiado, que

se limita às hipóteses criminais. Se condenado em Ação Civil Pública por improbidade administrativa, o acusado perde o mandato e tem seus direitos políticos suspensos por 8 a 10 anos, além de ser obrigado a ressarcir os cofres públicos. Apenas não é condenado à prisão. Por conta dessas vantagens, a atuação pela via da improbidade administrativa se tornou a estratégia dominante dos membros do MP nos anos 1990. (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 114)

Pontualmente, a PEC n. 37 (FONTANA, 2019), que pretendia retirar do MP o poder de investigação criminal, se viu suprimida diante dos movimentos populares em 2013, conforme já referido acima, mas não sem deixar feridas abertas, como demonstra Aranha (2015, p. 270-274):

Apesar deste contato frequente [com a Polícia Federal], os membros do Ministério Público apontam que ele não é necessariamente harmônico – “A instituição mantém esse diálogo, mas é difícil, esse diálogo é difícil principalmente com a polícia” (Entrevistado 35, MPF, 2014) – em especial após os debates e embates com a PEC 37, que teria criado um fosso enorme entre as duas instituições e acirrado os ânimos de ambos os lados, com disputas sobre o papel de cada uma no combate à corrupção [...]. Os contatos frequentes e não harmônicos se traduzem em ofícios (contatos formais) – “Então quando o procurador inicia uma investigação que ele percebe que tem crime, ele oficia com a polícia federal para que ela abra um inquérito penal, inquérito policial para investigar aquele caso” (Entrevistado 14, MPF, 2014) – e não em conversas ou telefonemas (contatos mais informais), o que dificultaria ainda mais o objetivo final de realizar investigações, coletar provas e conseguir a responsabilização daqueles envolvidos nos processos. O diálogo aberto seria uma exceção na interação entre as duas e dependeria da posição de cada procurador. [...] Dessa forma, relatamos as interações do MPF com as outras instituições da rede. Ele atua muito junto à JF, evita os contatos com a PF (há muita tensão envolvida), estabelece muitos contatos com CGU e TCU, e é extremamente criticado pelos assessores de controle interno dos Ministérios.

Superada essa questão, a PF, até então muito desaparelhada e ineficiente, começa a conquistar espaço e confiança junto ao MPF e à Justiça Federal, passando a atuar na forma de forças-tarefas (*task forces*), atacando primordialmente a corrupção e o crime organizado. Segundo Arantes e Moreira (2019, p. 114), a PF se encaixa no contexto de transformações do sistema de justiça quanto ao combate à corrupção política: alia-se ao MPF e ao judiciário, aproveitando-se do deslocamento de prioridades da esfera cível à criminal causado, dentre outros fatores, pela reestruturação da própria PF, incrementando investigações com mecanismos mais eficientes de obtenção de provas e desmantelamento de organizações criminosas, como interceptações telefônicas, análise de dados financeiros e operacionais, e, finalmente, delações premiadas.

Todavia, é da aliança com o MPF que surge um novo campo de disputa entre as duas instituições: as delações premiadas. Em que pese o MPF seja o titular exclusivo da ação penal quando se trata de crimes de ação penal pública, como é o caso da corrupção – ou seja, apenas o MPF tem o poder de deliberar sobre a *opinio delicti* e decidir se e como processará o investigado/indiciado –, a PF passou a firmar acordos de delação premiada por iniciativa própria. Sob a perspectiva da PF, tem-se que o acordo de delação premiada é um meio de produção de provas, e cabe à PF determinar quais meios são mais convenientes para se chegar às provas pretendidas. Já para o MPF, a delação premiada oferece ao delator vantagens que apenas o MPF, enquanto titular da ação, pode oferecer. O embate chegou ao STF, que decidiu a favor da Polícia Federal – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.508, julgada em junho de 2018 (STF, 2018). Sob a ótica de um membro do MPF (entrevista MPF7), pode-se intuir que a relação entre as instituições vem se fortalecendo, depois que o MPF cedeu espaço para a PF (ainda que não voluntariamente):

*Com a PF, a gente errou, depois aprendemos. Temos que buscar não tirar a PF dos acordos. Não criar problemas com os aliados. Deve haver um bom relacionamento com a PF. Evitar discussões com os aliados e trazer pra dentro das discussões. Quando a gente não fez isso, a gente perdeu [para] a PF. Foi o caso de que a PF agora pode assinar acordo de colaboração sem o MPF. A gente aprendeu.*

*Tirar a PF da negociação é um erro. Não queremos nem podemos trazer os conflitos institucionais [para] dentro da investigação.*

A partir de então, o que passou a ocorrer no campo dos acordos de colaboração premiada foi que, superada a questão das atribuições para a proposta de acordo, uma vez rejeitado o acordo pelo MPF, os réus buscam a PF para uma nova tentativa de acordo, e assim, de redução das penas. Foi o caso de Antônio Palocci, ex-ministro da Fazenda do governo Lula, que, depois de frustrada a tentativa de acordo com o MPF, conseguiu um acordo com a PF sobre os mesmos fatos delituosos.

Por fim, há um terceiro componente que acirra os ânimos entre as duas instituições: o controle externo da atividade policial exercido pelo MPF. O artigo 129, VII da Constituição Federal (BRASIL, 1988) previu o controle externo da atividade policial entre as atribuições do MP, sendo que ao MP federal compete o controle da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Ferroviária Federal.

Segundo Junqueira *et al.* (*apud* ARANHA, 2015, p. 152), a animosidade entre as instituições é elevada por essa atribuição constitucional:

Para realizar este controle o MP deve ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial; representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial; e promover a ação penal por abuso de poder. Todas as prisões realizadas devem ser imediatamente comunicadas ao MP competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.

O que se pode concluir do relatado acima é que, ainda que tenham ocorrido avanços na coordenação entre as duas instituições, ela se dá de forma pontual, prevalecendo a concorrência, especialmente nos discursos e nas disputas por espaços de poder através de ferramentas e mecanismos instrumentais.

Quanto à AGU, o conflito entre as instituições tem raízes no formato do Ministério Público brasileiro anterior à Constituição Federal de 1988, quando o MPF acumulava as funções penais e de defesa da União. A separação das funções entre as duas instituições só é sinalizada com a constituinte. Todavia, só é implementada em 1993, ou seja, cinco anos após a Constituição ter sido promulgada.

Antes disso, ainda quando havia confusão entre as atribuições das duas instituições, e muito provavelmente em decorrência disso, fora publicada a Lei de Improbidade Administrativa, atribuindo uma mesma função a ambas as instituições. O art. 17º da Lei n. 8.429/92 (BRASIL, 1992a) estabelece que tanto Ministério Público como a pessoa jurídica interessada/lesada podem ser autores da ação de improbidade e, quando não for autor da ação, o MP figurará como interessado. Dessa duplicidade de competência, advém uma disputa que perdura até os dias de hoje.

Nos casos de lesão ao erário federal, costumeiramente, a ação é proposta pelo Ministério Público Federal, inclusive em muitos casos figurando a União como ré da ação. Dificilmente se encontraria, até pouco tempo atrás, ações de improbidade ajuizadas pela União, primeiro em face do aparato legal e burocrático disponível ao MPF, segundo pela celeridade de que dispõe o *parquet* federal, decorrente de sua capacidade institucional (tema aprofundado em capítulo próprio).

Entretanto, recentemente, mais precisamente nos casos envolvendo os resultados da operação Lava Jato, a Advocacia-Geral da União, representando a União, vem ajuizando ações de improbidade, muitas vezes previamente ao MPF, e outras até mesmo concomitantes com as ações já propostas pelo MPF e com mesmo objeto e mesmos réus. Ou seja, os réus estão sendo processados em duas ações diferentes sobre os mesmos fatos: uma proposta pelo MPF e outra pela AGU, mas sob o viés de cada instituição, conforme já exposto. Mais ainda, a AGU questionou os acordos de leniência firmados pelo MPF em que não tenha sido firmatária (ou que não tenham sido ratificados pela CGU), causando turbulências processuais e recursos até as instâncias finais para dirimir pontos referentes às atribuições de cada órgão nas ações de improbidade. A entrevista MPF7 demonstra a disputa entre as duas instituições nesse tocante, sob o ponto de vista de um membro do MPF:

*A AGU não entra com ação de improbidade contra a base aliada, nunca entrou. Hoje não temos nem diálogo com a AGU fora do processo, e nem dentro. Existe uma guerra declarada. As ações de improbidade da lava jato mostram isso. Isso tudo resultou no projeto de lei que pretende mudar a competência para a ação de improbidade e deixar exclusiva para o MP. Nós defendemos, porque a AGU está atrapalhando, não sei se de propósito ou [por que], os andamentos das ações, nessa briga. Só o MPF tem os atributos necessários para enfrentar os fenômenos da [Lava Jato].*

Outro ponto de disputa envolvendo MPF e a AGU nas ações de improbidade administrativa diz respeito à efetivação das condenações. Após a condenação em atos de improbidade administrativa, a pena pecuniária é cobrada em fase de cumprimento de sentença, o que pode se dar pelo MPF, por ser o autor da ação originária, e por lógica processual o legitimado a requerer a continuidade processual da execução, ou pela Procuradoria da Fazenda Nacional, representando a União, que é quem receberá o valor a que é condenado aquele que praticou ato ímprobo contra o erário federal. Muitas vezes, o pedido de cumprimento de sentença ocorre em duplicidade, tanto pelo MPF quanto pela PFN, competindo ao juiz da execução processual extinguir um dos pedidos. Em que pese a ambígua legitimidade processual dos dois órgãos, a execução da penalidade pecuniária não encontra maiores desafios, pois os valores reverterão aos cofres públicos ao final. Também, a pena de inelegibilidade é executada pela Justiça Eleitoral, sem maiores conflitos.

Celeuma maior se encontra na execução da pena proibitiva acessória do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa:

proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. (BRASIL, 1992, s./p.)

A pena proibitiva é de 3 a 10 anos. Não há uma regulamentação específica para o cumprimento desta condenação, de forma que uma vez condenado na pena de “não contratar” e “não receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios”, a lei não prevê uma forma para que se operacionalize essa pena, nem a quem compete a fiscalização e a responsabilização por eventual afronta à pena proibitiva.

Buscando formas de operacionalizar a pena proibitiva acessória, o CNJ lançou o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade e Inelegibilidade (CNCIAI), e passou a demandar que os juízes que condenarem réus por ato de improbidade administrativa, quando do trânsito em julgado, alimentem o banco de cadastros para futuras consultas pelos futuros órgãos contratantes. Ao mesmo tempo, a CGU lançou outro sistema próprio, o Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), que apesar do nome, contém pessoas jurídicas e físicas consideradas inidôneas e suspensas de contratar com o poder público, incluindo as condenadas em improbidade administrativa. Os dois sistemas se confundem ao invés de se complementarem, dificultando a efetividade das condenações em improbidade e a lisura das novas contratações com o poder público.

Diante desse cenário confuso, em que a efetividade das condenações em improbidade administrativa resta prejudicada pela lacuna legal, o MPF, através do Grupo de Trabalho “Efetivação das Condenações em Improbidade Administrativa” da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, lançou um *Manual e Roteiro de Efetivação das Condenações nas Ações de Responsabilização por Improbidade Administrativa* (GAVRONSKI, 2019). Em certa medida, tal *Manual* busca avocar ao MPF o poder de fiscalizar e fazer cumprir as condenações, diante da lacuna legal.

Também, em relação aos acordos de leniência, há um conflito de atribuições entre o MPF e a CGU. Em que pese a lei anticorrupção preveja que a CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder

Executivo federal<sup>55</sup>, criou-se um embate entre as instituições que tomou corpo a partir do instituto previsto na lei.

Primeiro, a CGU pode firmar os acordos de leniência com as empresas que praticaram atos de corrupção, acordando a redução da multa e de outras penalidades. Entretanto, compete ao MPF o ajuizamento das ações judiciais correspondentes aos fatos ilícitos praticados. Logo, sob a ótica institucional, uma vez que o MPF não tenha firmado o acordo de leniência, a redução de qualquer penalidade não lhe vincula, podendo esvaziar o conteúdo dos acordos. Nesse sentido, evidenciou a entrevista MPF7:

*A relação com a CGU e AGU nunca foi fácil e agora piorou muito. O acordo de leniência foi criado para a CGU, não para o MPF fazer os acordos. No começo, não aceitavam os acordos firmados pelo MPF. Depois, viram que tinham um aliado e que se o MPF fosse chamado, como extingue a punibilidade, se o MPF está junto, não vai discutir depois o alcance do acordo, mas defender. É sobre trabalhar as expectativas dos agentes.*

*[...] A AGU/TCU/CGU deviam ser proibidos de acordar com os investigados, porque são do cargo, são superiores. O Ministro ad nutum deve lealdade ao presidente da república, há uma suspeição institucional. Não podem fazer acordos com os investigados. Os cargos desses órgãos são suspeitos, não as pessoas. Só o MPF deveria ter competência para firmar acordos de leniência e colaboração.*

A disputa por autonomia, assim, aparece fortemente quando se trata dos acordos de leniência. Inclusive, é o que se percebe da nota de esclarecimento publicada pela CGU em 22 de janeiro de 2015, que versa sobre as tratativas entre CGU e MPF nos acordos de leniência envolvendo réus da operação Lava Jato:

Em relação a notícias veiculadas na imprensa nos últimos dias sobre o contato da Controladoria-Geral da União (CGU) com o Ministério Público Federal (MPF) para tratar de acordo de leniência, a CGU esclarece que:

1. A CGU nunca propôs acordo ao MPF com o objetivo de limitar punições a empreiteiras envolvidas na Operação Lava Jato sob o argumento de que a aplicação da inidoneidade de tais empresas poderia vir a causar uma crise sistêmica ao desenvolvimento econômico e social do País. A Controladoria, de fato, procurou o MPF, mas para consultar se havia interesse do órgão em participar de possíveis acordos de leniência que venham a ser firmados pela Controladoria, de forma individual, com as empreiteiras. A CGU entende que a participação do MPF – assim como a de outros órgãos de controle – é vantajosa para a administração pública, uma vez que permitiria a otimização dos procedimentos de investigação e a consonância das

---

<sup>55</sup> “Art. 16, § 10. A Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira” (BRASIL, 2013, s./p.).



decisões a serem adotadas pelos órgãos, no âmbito de suas respectivas competências. [...]

7. Por fim, a CGU ressalta que a sua atuação relativa a esse assunto tem se pautado pelo estrito cumprimento dos instrumentos legais e pela atuação técnica e autônoma do órgão – postura adotada pela Controladoria em todas as suas atividades e também pelos demais órgãos de controle nas atividades desempenhadas para a defesa do Estado brasileiro. (CGU, 2015, s./p.)

A entrevista MPF3 evidencia a disputa em que se encontram as instituições quando se trata do acordo de leniência:

*A lei anticorrupção veio para cumprir esse papel [de atender aos anseios dos organismos internacionais], nós não tínhamos de fato uma lacuna, pois a gente podia punir a empresa através da lei de improbidade, só que na técnica é mais difícil, tem que ter um funcionário envolvido, junto no processo. Essa lei facilita, prevê responsabilidade objetiva, processar a empresa só pela empresa, e simbolicamente ela atinge a pessoa jurídica, responsabilidade civil, administrativa, da pessoa jurídica corruptora, que é o principal foco. Daí ela traz a figura do acordo de leniência, que não está bem absorvida ainda, está sendo implementada na prática, tem as disputas sobre quem pode fazer, até que ponto. Isso foi fundamental. Você pergunta se tem uma priorização do combate à corrupção, e é a partir disso, e talvez tenha sido só uma conjuntura de coincidências, porque a lei surge em 2013, teve 6 meses de vacatio legis, e no começo de 2014 estoura a Lava Jato. Antes disso, teve várias operações naufragadas, uma priorização já havia, mas não uma estruturação [...].*

*Na leniência, o MPF assume um papel maior porque há uma tentativa de diálogo, de buscar solução coordenada do sistema “U”, TCU, CGU, AGU, a partir das conversas da comissão de leniência do MPF. A 5CCR é um interlocutor conhecido desses outros órgãos.*

*A depender do amadurecimento dessa nova proposta de procuradoria nacional anticorrupção, ela pode ter um relevo, ou dela surgir uma solução integrada. É o melhor dos mundos, o MPF supervisionando uma atuação coordenada entre os órgãos. A ideia já está mais madura. Eu espero que a gente consiga evoluir pra isso.*

Segundo, o MPF estabeleceu rito procedimental interno próprio para a validade dos acordos de leniência, em descompasso com o entendimento da CGU sobre o procedimento de leniência (LUCHETTE, 2017). O MPF estabeleceu normativa interna, prevendo que a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão passa a ser o órgão de validação dos acordos, e não a assinatura do membro do MPF. Entretanto, em que pese o esforço do MPF em avocar a atribuição de celebrar acordos de leniência, até o momento, o judiciário, notadamente o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, vem sinalizando no sentido de que a validade dos acordos

exige a ratificação da CGU<sup>56</sup>. A bem da verdade, a discussão por trás da atribuição para celebração do acordo de leniência envolve a avocação do “título” de “agência anticorrupção”, que vem sendo perseguido por ambas instituições concorrentemente.

Loureiro *et al.* (2012) apontam que as instituições da *web accountability* (“Sistema U”: TCU, CGU e AGU) reconhecem a importância da atuação do MPF na fiscalização dos agentes públicos e na persecução criminal nos casos em que são constatados crimes envolvendo corrupção. Entretanto, relatam dificuldade em interagir com essa instituição de forma “organizada”, em face da liberdade de ação dos procuradores, que dificultaria que os mecanismos de cooperação sejam exercidos por todos os membros do MPF. Enfim, ainda que tenham ocorrido e ainda aconteçam as disputas por poder entre o MPF e outros órgãos, como se viu acima, o MPF foi capaz de alcançar resultados evidentemente crescentes, culminando nos resultados de operações conjuntas como a Lava Jato, muitas vezes valendo-se de parcerias em *web accountability* com outras agências, e outras vezes mantendo os atritos.

Para Praça e Taylor (2014), as mudanças institucionais sofridas pelas instituições da rede brasileira de *accountability* trouxeram ganhos, inclusive de coordenação. Independentemente da motivação de cada instituição, essas mudanças graduais levam a mudanças de comportamento e posicionamento das outras, gerando alinhamentos de rotinas, troca de práticas bem sucedidas, compartilhamento de recursos, como de pessoal e de informação, bem como suporte político para os papéis de *accountability* umas das outras (ARANHA, 2015).

---

<sup>56</sup> A decisão no agravo de instrumento nº 5006263-47.2019.4.04.0000/PR, que trata da Operação Lava Jato, aguarda decisão do Superior Tribunal de Justiça, em face do entendimento exposto na decisão da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal, de que a CGU detém exclusividade nos acordos de leniência, devendo, se não foi signatária, ratificar o acordo para que produza efeitos. Lê-se da decisão colegiada do agravo: “1. A autoridade competente para firmar o acordo de leniência, no âmbito do Poder Executivo Federal é a Controladoria Geral da União (CGU). 2. Não há impedimentos para que haja a participação de outros órgãos da administração pública federal no acordo de leniência como a Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União, havendo, portanto, a necessidade de uma atuação harmônica e cooperativa desses referidos entes públicos. 3. Enquanto não houver a re-ratificação dos acordos de leniência, as empresas requeridas deverão permanecer na ação de improbidade, não porque o MP não pode transacionar sobre as penas, mas porque o referido acordo possui vícios que precisam ser sanados para que resulte íntegra sua validade, gerando os efeitos previstos naquele ato negocial [...]”. (Agravo de Instrumento Nº 5006263-47.2019.4.04.0000/PR, RELATORA: Desembargadora Federal VÂNIA HACK DE ALMEIDA, julgado em 3 de setembro de 2019).

Parte da literatura, entretanto, defende firmemente a ausência de coordenação na rede brasileira de instituições de *accountability*: o combate à corrupção parece ser travado de formas diversificadas em cada instituição, não havendo uma coordenação entre elas sobre uma forma agregada de enfrentar a corrupção, ou mesmo priorizá-la (ARANHA, 2015). Ao analisar a rede de *accountability* legal federal, Aranha (2015, p. 245) enfatiza a forma de atuação do MPF nos casos envolvendo corrupção em nível local, qual seja, uma instituição fortalecida, autônoma, independente e bastante eficiência, mas que busca uma atuação mais solitária do que baseada na *web accountability*.

#### 5.1.4 Relação com a imprensa e a mídia

Ainda, há que se analisar a relação que o MPF estabelece, ao longo do tempo, com a imprensa e com a mídia e como opera a comunicação institucional externa. É importante analisar, além dos “grandes casos” midiáticos, como a parceria entre MPF e imprensa na construção dos casos pode revelar o esforço político dos membros em incriminar as condutas, especialmente de corrupção, bem como utilizar a imprensa para cortejar a opinião pública de forma favorável à atuação do órgão. Nem sempre os resultados são os esperados. Algumas vezes, o uso da imprensa pelo Ministério Público produziu resultados negativos, quase devastadores, como foi o caso da Lei da Mordaza, que veio à tona como represália pelo uso da imprensa para publicar casos ainda em investigação. Também, há opiniões divergentes dentre os membros do MPF sobre o uso da imprensa, como da ex-subprocuradora Edylcéa Tavares de Paula:

Nós tínhamos muito cuidado em não fazer essa passagem para a imprensa, porque até prejudicava as investigações. Hoje não. Hoje já se faz diferente, né? Eles já jogam na imprensa, para que a investigação seja mesmo colocada. Isso é um perigo, porque você ofende os princípios primordiais do indivíduo. A privacidade do indivíduo é uma coisa séria. A reputação do indivíduo é uma coisa séria. Então isto é muito sério, você sair por aí dizendo que fulano é ladrão, que faz parte daqui, que faz parte dali. Amanhã, quando ele for absolvido, se for o caso, bota uma notinha desse tamanho no jornal e ninguém sabe que ele foi absolvido, né? Isso aconteceu com o Alcení Guerra. Eu me lembro que ele foi acusado de cobras e lagartos e, quando ele foi absolvido, saiu uma notinha de três linhas na última folha do primeiro caderno. Eu me lembro disso. Então, a gente tem que tomar muito cuidado com isso, porque nós não somos os donos da verdade. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 22)

Contudo, o MPF tem por usual o uso da comunicação pela imprensa para noticiar grandes casos, chamados de “escândalos”, especialmente quando envolvem corrupção. Champagne e Marchetti (1994, p. 47) enfatizam que “nada se impõe com tanta evidência quanto um escândalo quando ele se instala nas primeiras páginas dos jornais”. Significa dizer que, à medida que os escândalos avançam, também incrementam novas expectativas sociais e os indícios apresentados pela imprensa tomam um caráter mais robusto, de prova, expondo os acusados, comprometendo o prestígio social e criando reais possibilidades de desestruturação de suas redes sociais e políticas (MOUZINHO, 2007). Para Lemos e Barros (2016), a imprensa costuma ser aliada do MP no Brasil. Isso ocorre pela convergência de interesses, como foi no caso da Lei da Mordaza, da PEC 37 (FONTANA, 2019) e, mais recentemente, da operação Lava Jato, pois o MP tem sido uma fonte confiável para o jornalismo investigativo. De acordo com os autores, o MP é um “órgão que auxilia e fortalece o trabalho da imprensa, por isso percebe-se a parceria nesse *interplay* midiático de atores” (LEMOS; BARROS, 2016, p. 720). Segundo Mouzinho (2007), a relação do MPF com a mídia costuma ser estreita, seja porque os procuradores a utilizam como fonte, seja porque divulgam fatos e casos que desejam que se tornem públicos. É o que se extrai da entrevista anônima de um procurador regional de Porto Alegre:

A relação com a mídia é importante. Existem clipes e sinopses que não chegaram ao Ministério Público de forma oficial e que dão margem ao início das ações. É importante porque fornece informações à sociedade. A mídia acaba sendo fonte para o Ministério Público. (MOUZINHO, 2007, p. 153)

Da entrevista MPF7, extrai-se a estratégia institucional de se fazer uso ativo da imprensa:

*Colocar para a população nosso ponto de vista é essencial para o sucesso. São poucas pessoas que leem a denúncia e tem noção do que estamos fazendo e acusando, do que aconteceu. Mas o acesso à comunicação é livre, prevalece a narrativa. Nós nunca deixamos de mostrar o nosso posicionamento a respeito dos fatos. Pedimos levantamentos de sigilos, usamos a comunicação de forma proativa.*

No entender de Mouzinho (2007, p.153), ao estabelecer essa relação de proximidade com a mídia, o MPF escancara uma política de exposição institucional que o coloca como um ator ativo permanente no contexto político nacional. Em

termos práticos, faz-se uso das relações com a mídia para construir fatos jurídicos, mobilizar argumentos que serão utilizados no espaço formal da produção da verdade jurídica. Em algumas situações, também, a mídia passa a ser instrumento de persecução penal, como ocorreu em um dos casos relatados por um dos membros entrevistados, que refere ter dado entrevistas em rede nacional para atrair empresas a buscarem acordos, buscando criar um ambiente de incentivo às colaborações (MPF7).

A mesma entrevista ainda relata a importância de fazer prevalecer a narrativa do MPF, razão que faz procurar a imprensa para noticiar o que lhe convém estrategicamente: *“Se a gente não vai se comunicar, a outra parte vai. Sempre teremos essa capacidade menor de explicar o que acontece, e as narrativas que prevalecem são outras”* (MPF7). Também Dallagnol (2017, p. 114), em seu relato biográfico sobre a operação Lava Jato, evidencia essa narrativa:

A batalha de informação na imprensa pode ter finalidades jurídicas, criando factoides com potencial de influenciar as decisões dos tribunais. Assim, por exemplo, ataques repetidos, ainda que infundados, apontando “irregularidades” buscam criar uma atmosfera de ilicitudes, uma neblina desfavorável sobre a investigação, a fim de que teses sobre supostas nulidades possam encontrar um ambiente mais favorável nas cortes.

Nesse sentido de “guerra de narrativas”, Mouzinho (2007) referencia Antonio Carlos de Almeida Castro, advogado que defendeu o ex-banqueiro Cacciola (Caso Banco Markas), que escreveu em um dos capítulos do livro intitulado “Escândalo”, do jornalista Mário Rosa (2004, *apud* MOUZINHO, 2007, p. 91-92):

No momento crucial de um escândalo, procuro sempre saber qual será a próxima reportagem de capa das quatro revistas principais: Veja, Época, Istoé, e Carta Capital. Costumo ligar para as redações a partir da quinta-feira para saber o assunto de destaque no final de semana. O diálogo é sempre o mesmo:

-Tem alguma coisa contra o meu cliente?

Se a resposta é não, posso relaxar. Quando vem o bombardeio, sou avisado a tempo de articular uma resposta, de cavar um espaço para a defesa.

Tenho na minha agenda o contato de uns 250 jornalistas, inclusive telefone de casa e celulares. Não deixo de falar com nenhum repórter que me procure e também tento manter uma relação próxima e intensa com representantes de todos os veículos.

No caso Cacciola, teve um momento em que todos os jornais estavam batendo muito. Decidi procurar a Folha de São Paulo para pedir espaço e fui atendido. Concedi uma entrevista, publicada na página nobre do jornal... Foi muito importante falar naquele momento em um expressivo veículo de comunicação, principalmente para me comunicar com o Judiciário.

[...] Em certos momentos é importante que o próprio cliente coloque a cara para fora. Num certo momento da crise, quando Cacciola resolveu falar, a questão era com quem e para qual veículo. [...] Não adianta apanhar da Rede Globo e responder, digamos, no “Diário de Patos de Minas”.

[...] Muitas vezes, quando está prestes a estourar um novo escândalo no mundo político-financeiro, meus interlocutores na imprensa brincam do outro lado da linha:

- Você vai ter cliente novo, sabia?

[...] Em épocas de CPI, contrato um serviço de mídia para receber toda manhã tudo que sai na imprensa sobre o caso. [...] Quando tenho que reclamar alguma coisa, ligo diretamente para o jornalista que assinou a matéria.

O advogado criminalista ainda faz duras críticas ao uso da imprensa pelo Ministério Público:

A atuação do Ministério Público merece uma reflexão. Afinal, é das gavetas dos procuradores que emergem as denúncias que vão provocar os primeiros arranhões na imagem pública dos meus clientes. Nem todos eles frutos de um trabalho juridicamente correto. Vivemos um momento de certa instabilidade institucional, pela forma leviana com que age uma parcela do Ministério Público. A imprensa, ou parte dela, transformou os procuradores em heróis do momento. Há todo um clima de denunciismo. Pior: alguns procuradores jogam o processo na mídia como caso consumado. Há um crime e um autor que eles elegeram. Só então vão investigar para apresentar uma denúncia concreta. Em muitos casos não apresentam provas, e os juízes dão decisão contrária aos procuradores. E a opinião pública tem a impressão que o Judiciário é leniente. (ROSA, 2004, *apud* MOUZINHO, 2007, p. 157)

Segundo Mouzinho (2007) extraiu das entrevistas com membros do MPF, ainda que alguns reconheçam o trabalho de divulgação da imprensa no que se refere aos casos de corrupção, discordam que as publicações tenham um caráter punitivo, e sugerem ora que ela tem o propósito de divulgar o trabalho da instituição, ora que ela assume um caráter pedagógico:

O caráter punitivo existe e é necessário, mas não pela imprensa, não através da imprensa. Aqui só é publicado depois que a sentença é dada depois que se torna pública. A divulgação é dos fatos e não de considerações pessoais. [...] Nunca uma notícia vai prender ninguém. A idéia que passa nesses casos é de ameaça e isto não é bom para o nosso trabalho (H. procurador da república – Rio de Janeiro)

[...] Ministério Público repassa para a imprensa porque a divulgação pode conscientizar a população. (MOUZINHO, 2007, p. 162)

Um dos casos mais recentes em que a imprensa foi utilizada exaustivamente pelo MPF foi a operação Lava Jato. Não só pela notoriedade dos acusados e dos acusadores, mas também pelo uso estratégico dos meios de comunicação, a força-tarefa fazia uso reiterado da imprensa com o objetivo principal de alcançar respaldo

popular. Tanto é que um dos entrevistados, então integrante da força-tarefa, menciona a relação com a imprensa como um dos pilares da operação: “A gente sabe que a Lava Jato está fora de moda, sempre soubemos que isso é coisa que vai e vem. Então os motivos do sucesso da Lava Jato estão sendo atacados, como a comunicação ativa” (MPF7). No mesmo sentido, Dallagnol (2017, p. 111), no seu escrito autobiográfico, salienta o papel da comunicação ativa no intuito de obter apoio popular:

[...] na Lava Jato, como a ordem de grandeza dos atores enfrentados é outra, um quarto elemento foi fundamental para a atuação da força-tarefa: a comunicação social. Cada fase da operação passou a ser amplamente divulgada para que a população ficasse informada sobre os desdobramentos do caso. O olhar atento da sociedade estimulou os agentes públicos que lidavam com a operação a torná-la uma prioridade, evitando que caísse na “vala comum” em que casos criminais demoram mais de uma década para serem julgados. Isso reduziu as chances de impunidade, incentivando os investigados a celebrarem acordos de colaboração. O apoio da opinião pública se mostrou imprescindível num caso que enfrenta poderosos interesses políticos e econômicos, por ser capaz de neutralizar os ataques que vêm de fora do sistema judicial.

Feres Júnior, Barbabela e Bachini (2018, p. 219), ao traçar uma análise focada na Lava Jato e na sua relação com a mídia, a partir dos dados do “manchetômetro”<sup>57</sup> evidenciaram que houve um crescimento significativo das menções ao MPF que saltou de 50 ocorrências ao final de 2014 para mais de 300 no segundo semestre de 2017. Entretanto, constataram que preponderaram menções consideradas “neutras”. Aduzem que o índice de viés da cobertura total do MPF, nos grandes meios de comunicação é zero, ou seja, o denominador das menções ao MPF é massivamente neutro, sem significativo posicionamento contrário à instituição na imprensa. Essa conclusão coaduna-se aos dados fornecidos em anos recentes pelo próprio MPF, que, após criar um índice para medir a “repercussão favorável na mídia”, evidenciou a receptividade das matérias envolvendo o MPF na imprensa, bem como, a partir de 2016, passou a registrar o número de atendimentos feitos à imprensa.

---

<sup>57</sup> Trata-se de uma base de dados disponibilizada em site de mesmo nome, que é composta de textos dos principais jornais do país (Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo e O Globo), bem como do programa jornalístico Jornal Nacional, da Rede Globo.

Tabela 11 – Dados do MPF em relação à imprensa

Ano	Atendimentos feitos à imprensa	Repercussão favorável na mídia*
2018	13.812	-
2017	28.000	99,78%
2016	24.000	100%
2015	-	-
2014	-	-
2013	-	96,62%

\* (nº de matérias veiculadas de forma espontânea na mídia que citem o MPF/nº total de publicações) \*100

Fonte: Dados extraídos dos relatórios de gestão anual do MPF (2020).

Sobre a repercussão favorável na mídia, há que destacar que, até o final de 2018, o MPF ainda não havia sido alvo das matérias produzidas a partir da “Vaza Jato”. É possível que o índice de repercussão favorável na mídia tenha sofrido uma guinada a partir de junho de 2019, em decorrência do primeiro “escândalo” em que o MPF passa a ser um dos alvos principais. Percebe-se que, a partir das experiências acumuladas ao longo do tempo, a comunicação com a imprensa passou a ter maior coordenação dentro da instituição. Surge um novo instrumento de comunicação do MPF que tem sido bastante utilizado para a transmissão da posição institucional: a TVMPF. Criada aos moldes da TV Senado, TV Câmara e TV Justiça, o canal transmite sessões do Conselho, posições institucionais através de entrevistas, palestras e discursos. Sobre os *sites* do MPF, o subprocurador-geral da república Geraldo Brindeiro lembra, em entrevista concedida a Chaves e Nunes (2005, p. 32), de quando era procurador-geral e encampou a ideia da primeira *home page*, antes mesmo de qualquer *site* do judiciário e da Ordem dos Advogados do Brasil:

Então você tem que ter, coisa que não existia, por exemplo, que eu fiz, logo no início... Não havia *home page* da procuradoria para comunicar pelo país todo. Foi a primeira na área jurídica. Não havia no Supremo, não havia na OAB (Ordem dos Advogados do Brasil). Foi em 95, em novembro já inaugurei. Assumi em junho. Depois comecei a promover a informatização do país todo do Ministério Público Federal. Criação de redes de comunicação. Os procuradores, hoje, se comunicam, já alguns anos atrás, acho que em 98 já tinha praticamente tudo. E no final do meu quarto mandato, essa rede já existia em todo o país.

Em termos de alcance, os acessos ao portal do MPF atingiram o expressivo número de 6.758.842, em 2017, e 4.757.469, em 2016. O portal da operação Lava Jato alcançou a marca de 1.178.609 acessos, em 2017, e 1.994.096, em 2016. Já o portal específico de combate à corrupção ([combateacorrupcao.mpf.mp.br](http://combateacorrupcao.mpf.mp.br)) chegou a 136.586 acessos, em 2017, e 1.123.559, em 2016. Por fim, o *site* da campanha “10



medidas contra a corrupção<sup>58</sup> atingiu 903.506 acessos, em 2016. Quanto ao uso das mídias sociais, houve uma mudança significativa também no que diz respeito ao uso das redes sociais pela instituição. Em 2018, o MPF noticiou 373.407 seguidores no Facebook, valor inferior ao ano de 2016, auge da operação Lava Jato, em que eram 384.192 seguidores; a postagem de maior alcance atingiu 4,3 milhões de sinalizações em 2017, no mesmo ano o Twitter oficial do MPF alcançou 540 mil seguidores e a ação digital “#euquero10medidas” atingiu o primeiro lugar no *trending topics* Brasil e o 5º lugar mundial. Ao final de 2018, o número de seguidores no Twitter já havia caído para 494.394. Também em 2018, o MPF lança-se oficialmente no Instagram, atingindo 20 mil seguidores<sup>59</sup>. A relação do MPF com a imprensa e com a mídia reveste-se de grande ativismo institucional, inclusive encarando-as como atores políticos e de poder que são, delas fazendo uso para fins de discurso institucional, e até mesmo como instrumento de persecução penal.

## 5.2 ESPECIALIZAÇÃO: O ESFORÇO INSTITUCIONAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO

O direcionamento da administração central do Ministério Público Federal (MPF) para o combate à corrupção pode ser observado sob vários aspectos, especialmente quanto ao direcionamento de estruturas administrativas, de recursos de pessoal e financeiro, bem como de aprendizado técnico e institucional. As especializações consistem, assim, no direcionamento dos meios e recursos para determinada matéria, cuja prioridade foi determinada pela administração. No caso, busca-se analisar se houve um direcionamento de esforços para a temática do combate à corrupção ao longo dos trinta anos em análise.

O primeiro ponto trata de verificar o direcionamento de treinamentos para a área objeto de estudo, considerando a ampla gama de temáticas afeitas à instituição, por meio dos cursos ofertados pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). O teor dos treinamentos ofertados pela ESMPU mostra o tipo de foco que se pretende dar para a atuação de seus membros e, mais do que isso, representa a visão de futuro que a administração, naquele momento, quer imprimir para a instituição. Em seguida, são apresentadas as mudanças na estrutura

---

<sup>58</sup> Disponível em: dezmedidas.mpf.mp.br. Acesso em: 24 maio 2021.

<sup>59</sup> Informações coletadas dos Relatórios Anuais de Atividade do MPF.

administrativa do MPF, que tem por objetivo a especialização no combate à corrupção, como é o caso da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, cuja atuação passou a concentrar todos os casos de corrupção, seja criminal ou civil, bem como a criação dos Núcleos de Combate à Corrupção nas unidades locais, em que o procurador se torna promotor natural do caso em relação ao fato, e não à área do Direito. Por fim, as forças-tarefas são o exemplo extremo de especialização e direcionamento de meios, recursos e pessoal para casos considerados prioritários pelo MPF e que, por isso, costumam apresentar resultados que destoam da atuação ordinária.

### **5.2.1 Direcionamento de treinamentos ao combate à corrupção: o papel da ESMPU**

Azevedo (2010) constatou que 46,1% dos procuradores entrevistados tinham diploma de pós-graduação. Destes, 35,1% em nível de especialização, 54,1% de mestrado, 6,8% eram doutores e 4,1%, pós-doutores. Entretanto, como se verá mais adiante, considerando-se os esforços desferidos pela própria Escola Superior do Ministério Público da União, até 2019<sup>60</sup>, em qualificar academicamente os membros e servidores, é possível considerar que os dados de 2010 não condizem mais com a realidade do MPF. A tabela a seguir elenca os cursos de pós-graduação e as vagas ofertadas pela ESMPU privativamente aos procuradores e servidores do MPU, na grande maioria direcionadas e ocupadas pelos quadros do MPF.

---

<sup>60</sup> A partir da gestão Augusto Aras houve um freamento brusco e explícito na oferta de cursos de pós-graduação pela ESMPU, inclusive com a interrupção das seleções em andamento, sob o argumento de que esse papel não compete à Escola e a formação acadêmica e de títulos deve ser buscada de forma pessoal e fora da instituição, às expensas particulares de cada interessado.

Tabela 12 – Cursos de pós-graduação ofertados pela ESMPU

<b>Ano</b>	<b>Especializações</b>	<b>Mestrado</b>	<b>Vagas de especialização</b>	<b>Vagas de mestrado</b>
2019	1	1	18	20
2018	5	0	216	20
2017	1	0	178	0
2016	1	1	216	20
2015	1	1	50	19
2014	2	1	193	19
2013	2	1	289	12
2012	1	1	50	15
2011	2	1	34	15
2010	2	1	60	15
2009	4	1	60	10
2008	1	0	35	0
2007	1	2	30	25
2006	4	0	195	0
<b>TOTAL</b>	<b>28</b>	<b>11</b>	<b>1624</b>	<b>190</b>

Fonte: Dados extraídos dos relatórios anuais de gestão da ESMPU<sup>61</sup>.

Somando-se as vagas de especialização com mestrado, no período de 2006 a 2019 foram 1.814 vagas de pós-graduação ofertadas, gratuitamente, pela ESMPU. Cumpre mencionar que os cursos de pós-graduação oferecidos pela Escola são fortemente incentivados aos membros e servidores, sem qualquer ônus pessoal, e, ainda, remunerados pelo plano de carreira, no caso dos servidores<sup>62</sup>. Além da oferta direta de cursos de pós-graduação pela ESMPU, exclusiva de membros e servidores, rotineiramente há o subsídio pela instituição de cursos de pós-graduação realizados de forma paga pelos seus funcionários. São lançados anual ou semestralmente, a critério da administração, editais de processos seletivos para concessão de bolsas de pós-graduação, regulamentados pelo Programa de Pós-Graduação do Ministério Público Federal, instituído pela Portaria PGR n. 199/2011 (PGR, 2011). O fomento, nessa modalidade, funciona por meio de reembolsos de custos, podendo chegar ao valor de até R\$ 35.000,00. Assim, considerando os incentivos instituídos nos últimos anos, é possível concluir que o número de membros e servidores com pós-graduação foi consideravelmente elevado nesse

<sup>61</sup> Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/a-escola/institucional/relatorios-da-gestao>. Acesso em: 25 maio 2021.

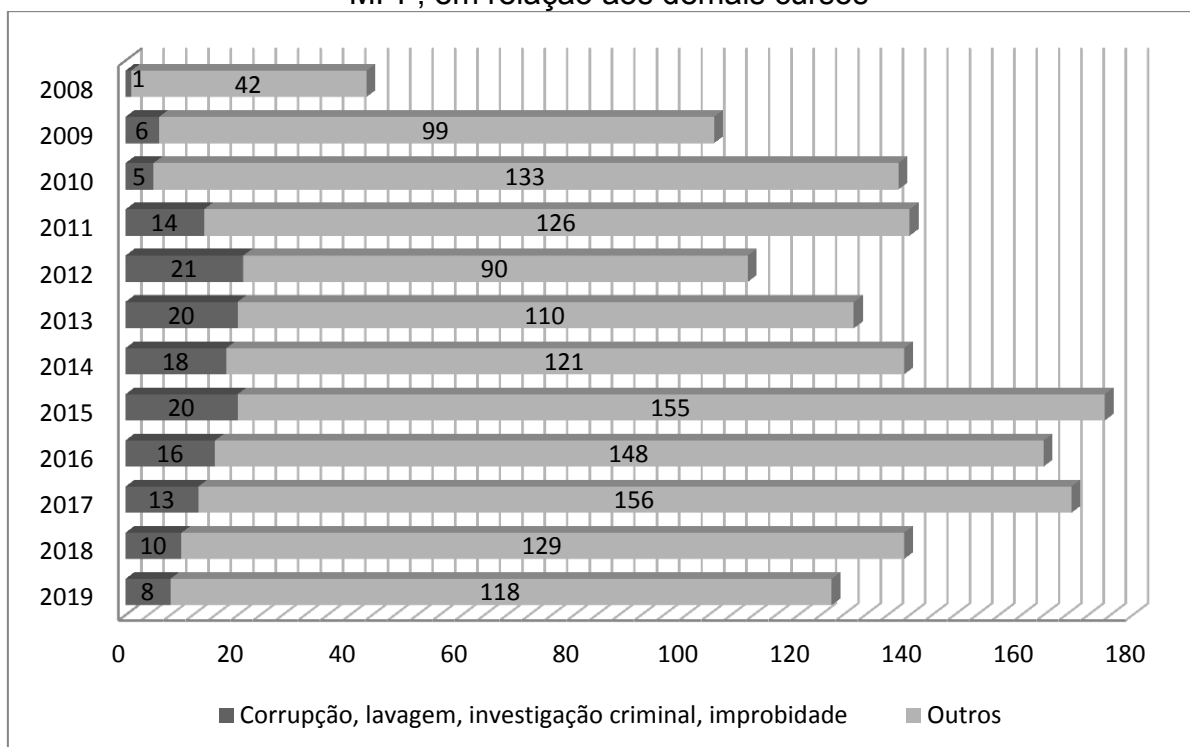
<sup>62</sup> A lei que regulamenta o plano de carreira dos servidores do MPU, Lei n. 13.316 (BRASIL, 2016), prevê, no artigo 15, o “adicional de qualificação” para os servidores, estabelecendo o percentual sobre o vencimento no caso de titulações acadêmicas: 12% para título de doutor, 10% para mestres e 7,5% para títulos de especialistas.

período, inclusive, é possível que se trate de uma das instituições públicas cuja atividade precípua não seja acadêmica que detém o maior número de funcionários públicos pós-graduados no Brasil.

Quanto à *expertise*, o direcionamento das temáticas também ocorre por meio da ESMPU. Os dados a seguir evidenciam que há um esforço institucional na especialização dos funcionários dentro da instituição, focando no combate à corrupção nos últimos anos, ou seja, percebe-se uma intenção de coerência corporativa nas prioridades da instituição que, em grande medida, tem por instrumento as atividades de capacitação e instrução. A conclusão pela importância da Escola foi reforçada a partir da entrevista MPF2:

*A Escola é estratégica por causa do curso de vitaliciamento<sup>63</sup>, ela doutrina. Hoje o vitaliciamento está acontecendo com passagem na Amazônia; procuradores entram indo conhecer os grupos de minorias. Isso vai acabar a depender de quem está na Escola. E aí você muda o futuro do MPF, porque doutrina os novos, especializa os velhos.*

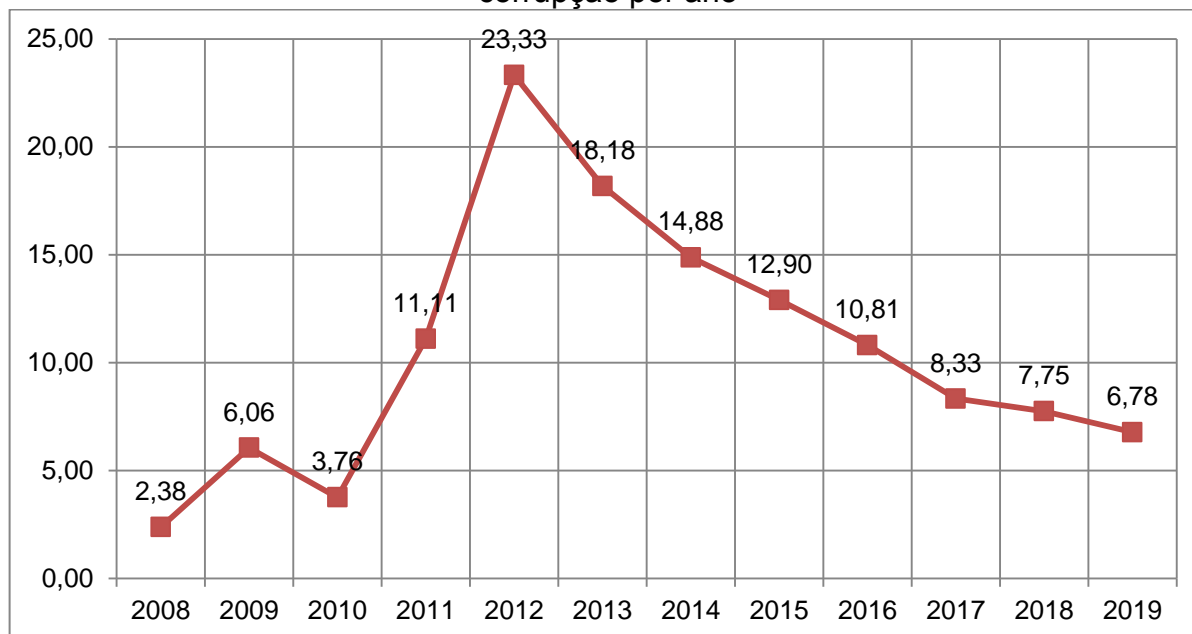
Gráfico 31 – Cursos de aperfeiçoamento, ofertados pela ESMPU, relacionados com a temática de corrupção, lavagem de dinheiro, improbidade e investigações pelo MPF, em relação aos demais cursos



Fonte: Dados extraídos dos relatórios anuais de gestão da ESMPU.

<sup>63</sup> Ao ingressar no cargo de procurador da república, os membros passam por um treinamento intitulado “curso de vitaliciamento”. Além de aulas e treinamentos, os membros devem produzir um trabalho escrito para a conclusão do curso.

Gráfico 32 – Percentual dos cursos da ESMPU relacionados ao combate à corrupção por ano



Fonte: Dados extraídos dos relatórios anuais de gestão da ESMPU.

Percebe-se que a partir de 2011 há uma ênfase gradativa nas atividades da ESMPU voltadas para o combate à corrupção, sofrendo um declínio a partir de 2013, mas ainda mantendo-se em níveis superiores aos observados antes de 2011, pelo menos até 2016. De certa forma, isso se articula ao ciclo que antecede a Lava Jato e ao seu posterior e gradativo esvaziamento.

Há que se ressaltar que a ESMPU produz atividades para todos os ramos do MPU<sup>64</sup>, não apenas do MPF. Logo, há uma considerável quantidade de cursos em matérias trabalhistas, militares e atividades-meio (informática, recursos humanos, saúde etc.). Considerando o universo de temas abrangidos pela Escola, o índice de 2012, de 23,33% das atividades direcionadas para o combate à corrupção, é bastante considerável. Percebe-se, portanto, entre 2011 e 2012 um esforço em estabelecer uma coerência corporativa voltada para o combate à corrupção. Entretanto, o esforço em treinamentos voltados para esse fim perde força a partir de 2018, quando há alteração na direção da ESMPU (concomitante à mudança ocorrida na PGR, quando Raquel Dodge assumiu o cargo de procuradora geral) com a narrativa de incluir novas temáticas e tirar o ponto focal da corrupção, conforme se extraiu da entrevista MPF1. Surge, assim, um enfoque maior em grupos de pessoas e temáticas excluídos da Escola até então, e ao se mudar o perfil, começa-se a

<sup>64</sup> Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

trabalhar temáticas outras, como de inclusão e minorias, saindo paulatinamente da temática da corrupção.

### **5.2.2 Especialização da estrutura administrativa, ações atomizadas e consensos institucionais**

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) organizou, no artigo 128, o Ministério Público no Brasil. O MP brasileiro é dividido em dois grupos: Ministérios Públicos Estaduais e Ministério Público da União (MPU). Este último é apenas uma figura formal, sem quadro próprio ou sede própria, resultado da união fictícia do Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. O MPU tem por chefe a autoridade máxima do MPF, o procurador-geral da república. Esse fato, inclusive, incitou discussões na escolha para PGR de 2019 sobre a possibilidade de ser escolhido membro de um dos outros três ramos do MPU, uma vez que a autoridade máxima do MPF passa a ser também autoridade máxima dos demais Ministérios Públicos da União.

Em termos de estrutura, ao lado das diretrizes gerais da Constituição, a Lei Orgânica do Ministério Público, Lei Orgânica n. 75 (BRASIL, 1993), no artigo 43, elenca os órgãos que compõe o MPF: procurador-geral da república, Colégio de procuradores da república, Conselho Superior do Ministério Público Federal, Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, Corregedoria do Ministério Público Federal, subprocuradores-gerais da república, procuradores regionais da república e procuradores da república. O parágrafo único esclarece: “As Câmaras de Coordenação e Revisão poderão funcionar isoladas ou reunidas, integrando Conselho institucional, conforme dispuser o seu regimento” (BRASIL, 1993, s./p.).

Além do procurador-geral, que dirige o MPF e o órgão formal MPU, há o Colégio de Procuradores da República, que é composto por todos os membros da carreira em atividade no MPF. Em grande medida, a autonomia do MPF está calcada nos poderes atribuídos ao Colégio e, por consequência, não atribuídos ao PGR. Ao Colégio compete a elaboração das listas sêxtuplas para composição do STJ e Tribunais Regionais Federais, mas, principalmente, a escolha de quatro membros do Conselho Superior.

O Conselho Superior do MPF é formado pelo PGR e seu vice, além dos quatro subprocuradores gerais eleitos pelo Colégio e quatro eleitos pelos próprios subprocuradores, para mandatos de dois anos. Ao Conselho Superior compete o poder normativo do MPF, especialmente no que se refere ao ingresso na carreira, vitaliciedade, à distribuição de trabalho, à promoção, aos afastamentos, à remoção e disponibilidade de membros, à designação, em caráter excepcional, de membros para exercícios diferentes dos estabelecidos, e à determinação e apreciação de correições e sindicâncias. O Conselho ainda é responsável pela escolha de cargos-chave no MPF: Procurador Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), integrantes das Câmaras de Coordenação e Revisão, e pela destituição de Procuradores Regionais Eleitorais e Corregedores Gerais.

Em que pese o Conselho Superior possa estar alinhado com o procurador-geral, tendo em vista que seis das dez vagas provêm do alto escalão da PGR, as decisões do Conselho têm um limite explícito, que se encontra na independência funcional, pois não podem determinar como membros devem atuar em relação aos casos que trabalham.

Há que se mencionar as Câmaras de Coordenação e Revisão, cujos coordenadores serão subprocuradores gerais escolhidos pelo procurador-geral, e outros dois serão eleitos pelo Conselho. As CCRs são setores de coordenação, integração e revisão do exercício funcional na instituição, e importante meio de mitigação da independência funcional, pois ao cumprir o papel de rever e coordenar o trabalho dos procuradores acaba forçando o limite da autonomia individual, como se verá adiante.

A Corregedoria é o órgão que fiscaliza a atividade funcional e a conduta dos membros do MP. O corregedor é um subprocurador-geral escolhido pelo procurador-geral em uma lista tríplice entregue pelo Conselho Superior. Somente Corregedoria e Conselho decidem sobre questões relativas às condutas dos membros do MPF.

As Subprocuradorias Gerais são ocupadas pelos subprocuradores diretamente encarregados dos tribunais superiores (STF, STJ e Tribunal Superior Eleitoral – TSE) e das CCRs, e ascendem na carreira por antiguidade ou merecimento.

As Procuradorias Regionais da República (PRRs) são instaladas nas capitais dos estados que são sedes de Tribunais Regionais Federais. São ocupadas por procuradores regionais da república, promovidos por merecimento ou antiguidade,

que atuam, em segunda instância, junto aos Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais Eleitorais.

Por fim, as Procuradorias da República estão localizadas nos municípios e são ocupadas por procuradores da república. Quando localizadas nas capitais levam o nome do estado (Procuradoria da República no Rio Grande do Sul – PRRS), e quando localizadas no interior dos estados, levam o nome dos municípios (Procuradoria da República no Município de Uruguaiana – PRM Uruguaiana). Os cargos de procuradores da república são de entrância inicial, ainda não promovidos, e atuam em primeira instância da Justiça Federal da circunscrição a que designados por lotação.

Dentro dessa estrutura, convém analisar mais detidamente as Câmaras de Coordenação e Revisão (CCRs). Trata-se de órgãos setoriais de coordenação, integração e revisão do exercício funcional na instituição, e são organizadas por função ou por matéria. Mais precisamente, compete a cada CCR, além de promover a integração e coordenação dos órgãos institucionais que atuam em ofícios ligados ao setor de sua competência, manter intercâmbio com órgãos ou entidades que atuem em áreas afins e encaminhar informações técnico-jurídicas aos órgãos institucionais que atuem em seu setor. Ainda, compete manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito policial, inquérito parlamentar ou peças de informação, exceto nos casos de competência originária do procurador-geral. Também, é competência da CCR resolver sobre a distribuição especial de feitos que, por sua contínua reiteração, devam receber tratamento uniforme, resolver sobre a distribuição especial de inquéritos, feitos e procedimentos, quando a matéria, por sua natureza ou relevância, assim o exigir e decidir os conflitos de atribuições entre os órgãos do MPF.

O formato de Câmaras teve origem no modelo adotado após a Constituição de 1988, que criou áreas específicas, como de Direitos Humanos e Secretaria de Interesses Coletivos e Difusos, conforme o relato do ex-subprocurador Álvaro Augusto Ribeiro Costa:

Eu me lembro, por exemplo, da criação da área de Direitos Humanos na Procuradoria da República. Em todos os estados passou a haver um procurador incumbido dessas questões. Isso no primeiro momento podia ter um aspecto quase que simbólico, mas foi um germe do qual depois resultou a SECODID (Secretaria de Interesses Coletivos e Difusos). O Cláudio Fonteles foi o primeiro titular e a gente brincava que parecia nome de



remédio para a garganta. E depois já no regime da Lei Complementar, da Lei Orgânica, a figura da Defensoria do Cidadão. E aí já o Ministério Público assume uma posição quase de *ombudsman*, nessa mistura entre as funções clássicas e as funções novas de defesa da sociedade. E aí toda a abertura que antes estava na SECODID depois veio a ser compartimentada nas Câmaras de Coordenação: Meio Ambiente, Índios, Patrimônio Público etc. Aí é que está a base da transformação da Procuradoria nessa ótica que ela tem hoje. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 25)

A Resolução do Conselho Superior do MPF n. 20, de 6 de fevereiro de 1996, estabeleceu normas relativas à organização e ao funcionamento das CCRs no MPF, e as organizou por matéria (Ordem jurídica, Bens e Pessoas) (artigo 2º):

- A) Ordem Jurídica
  - 1ª Câmara - matéria constitucional e infraconstitucional.
  - 2ª Câmara - matéria criminal e controle externo da atividade policial.
  - 3ª Câmara - matéria eleitoral.
- B) Bens
  - 4ª Câmara - meio ambiente e patrimônio cultural.
  - 5ª Câmara - patrimônio público e social.
- C) Pessoas
  - 6ª Câmara - comunidades indígenas e minorias.
  - 7ª Câmara - família, criança, adolescente, idoso, portador de deficiência, consumidor e outros interesses Individuais indisponíveis, homogêneos, difusos e coletivos. (MPF, 1996, p. 1-2)

Tal estrutura das CCRs perdurou por mais de 18 anos, até que a Resolução do Conselho Superior do MPF n. 148, de 1º de abril de 2014, introduziu uma nova divisão das Câmaras, restringindo a atuação exclusiva da 5ª CCR ao combate à corrupção:

- I - 1ª Câmara - Direitos Sociais e Atos Administrativos em geral.
- II - 2ª Câmara – Criminal.
- III - 3ª Câmara – Consumidor e Ordem Econômica.
- IV - 4ª Câmara – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural.
- V - 5ª Câmara – Combate à Corrupção.
- VI - 6ª Câmara – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais.
- VII - 7ª Câmara – Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional. (MPF, 2014, p. 1)

Mais precisamente, o artigo 2º, § 5º, passou a detalhar a atuação da 5ª CCR:

À 5ª Câmara de Coordenação e Revisão incumbe atuar nos feitos relativos aos atos de improbidade administrativa previstos na Lei n. 8429/92 e conexos, bem como nos crimes previstos no Capítulo I, do Título XI, do Código Penal (crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral), exceto nos enunciados nos artigos 323 e 324); nos previstos nos artigos 332, 333 e 335, do Capítulo II, do Título XI, do Código Penal (crimes praticados por particular contra a administração em geral);

nos enumerados no Capítulo II-A, do Título XI, do Código Penal (crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira); nos enumerados no Decreto-Lei n. 201/67 (crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores); nos previstos nos artigos 89 a 98, da Seção III, do Capítulo IV, da Lei n. 8666/93 (Lei das Licitações) e seus conexos. (Incluído pela Resolução CSMPF n. 148, de 1º de abril de 2014). (MPF, 2014, p. 2)

Pouco mais de dois anos depois, a Resolução n. 117, de 06 de outubro de 2016 (MPF, 2016c), alterou o Regimento Interno da 5ª CCR, Resolução n. 102, de 02 de fevereiro de 2010 (MPF, 2010), estabelecendo regras internas de atuação da 5ª CCR:

Art. 1º. A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal é o órgão de coordenação, de integração e de revisão das atividades institucionais, na área relativa ao Combate à Corrupção, incumbindo-lhe atuar nos feitos relativos à persecução: (Incluído pela Resolução CSMPF n. 171, de 6 de outubro de 2016)

I - dos atos de improbidade administrativa previstos na Lei n. 8.429/92 e ações conexas; (Incluído pela Resolução CSMPF n. 171, de 6 de outubro de 2016);

II - dos crimes previstos no Capítulo I, do Título XI, do Código Penal (crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral), exceto nos enunciados nos artigos 323 e 324<sup>65</sup>); (Incluído pela Resolução CSMPF n. 171, de 6 de outubro de 2016);

III - dos crimes previstos nos artigos 332, 333 e 335, do Capítulo II, do Título XI, do Código Penal (crimes praticados por particular contra a administração em geral);

IV - dos crimes enumerados no Capítulo II-A, do Título XI, do Código Penal (crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira); (Incluído pela Resolução CSMPF n. 171, de 6 de outubro de 2016);

V - dos crimes enumerados no Decreto-Lei n. 201/67 (crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores); (Incluído pela Resolução CSMPF n. 171, de 6 de outubro de 2016);

VI - dos crimes previstos nos artigos 89 a 98, da Seção III, do Capítulo IV, da Lei 8666/93 (Lei das Licitações); (Incluído pela Resolução CSMPF n. 171, de 6 de outubro de 2016);

VII - dos crimes conexos aos descritos nos incisos II a VI deste artigo; (Incluído pela Resolução CSMPF n. 171, de 6 de outubro de 2016);

VIII - aprovar enunciados que consolidem sua jurisprudência, com indicação dos precedentes que lhes deram origem, abrangendo os casos de dispensa de revisão de arquivamento ou declínio. (Incluído pela Resolução CSMPF n. 171, de 6 de outubro de 2016).

As transformações por que passou a 5ª CCR reforçam muito a noção de que o MPF vem, ao longo do tempo, procurando especializar e manter um foco concentrado explicitamente no combate à corrupção. A cronologia das Câmaras revela essa característica de evolução e especialização. Conforme referiu a

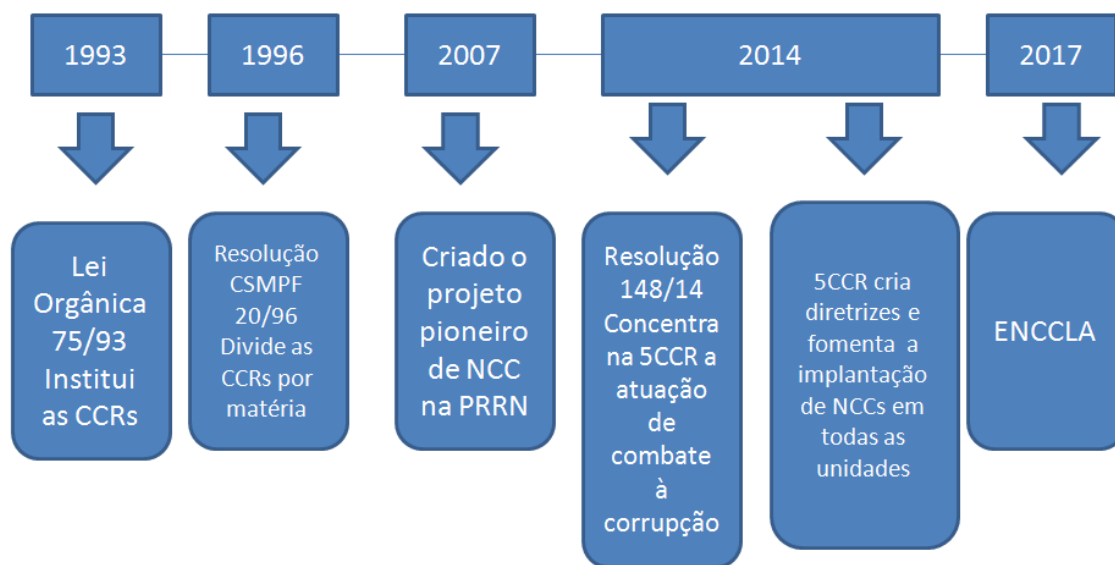
<sup>65</sup> O art. 323 do Código Penal (BRASIL, 1940) trata do abandono de função pública e o art. 324 do exercício ilegal funcional antecipado ou prolongado.

entrevista MPF4, a Lei Complementar n. 75 (BRASIL, 1993b) e a Lei de Improbidade Administrativa nasceram basicamente juntas (em 1993 e 1992, respectivamente), então é de se esperar que, ao estruturar as CCRs, houvesse uma especialização nos casos de corrupção, o que de fato aconteceu:

*A nossa lei é 1993 [lei orgânica do MPF] e a Lei de Improbidade também, elas vêm juntas. Há uma ênfase no ofício da improbidade dentro da lei orgânica. Desde o início há uma CCR própria, do patrimônio público. Hoje temos sete câmaras. Quando elas se organizam, Resolução 20 do Conselho Superior, em 93, elas já se organizam com a câmara de improbidade. Sempre existiu: você tem a câmara criminal que, naquele momento, é tudo, e tem a 5ª CCR, que é a improbidade. A primeira especialização do MPF no combate à corrupção se dá no campo da improbidade, e não na parte criminal, que está tudo ali, junto com o resto do crime. (MPF4)*

Posteriormente, em 2014, a 5ª Câmara passa a ter atribuição criminal além da improbidade, subtraindo da 2ª CCR, que detinha, até então, toda atribuição penal. Entretanto, há que salientar que esse movimento de concentração por temática, e não por esferas de processamento e julgamento (crime e cível), decorre de uma experiência local, ocorrida inicialmente em 2007, que foi a criação do primeiro Núcleo de Combate à Corrupção (NCC). A ideia principal do NCC é a concentração de esforços por fatos, e não mais por esferas, ou seja, o procurador encarregado do fato corrupto se tornaria o promotor natural para as ações e apurações no cível e no crime. A partir dessa experiência, ocorrida no Rio Grande do Norte, adotou-se o modelo de especialização por matéria fática na 5ª CCR, ao mesmo tempo em que se fomentou a implantação de NCCs em todas as unidades da federação, espelhando a nova composição da CCR.

Figura 2 – Marcos temporais em termos de estrutura de combate à corrupção no MPF



Fonte: Elaborada pela autora (2021).

Como se vê, concomitantemente às modificações estruturais internas das Câmaras de Revisão, em 2014, ocorreram alterações, desde o primeiro grau, nas Procuradorias da República nos Municípios e nas Procuradorias Regionais da República, por meio do incentivo à criação dos NCCs. Essas alterações representam uma lógica crescente de especialização<sup>66</sup>. A estrutura inicial do Ministério Público Federal envolvia duplicidade de trabalho dentro do órgão, nas esferas cível e criminal. Os atos de corrupção, ao tempo em que dão ensejo à atuação criminal e de improbidade, provocavam autuações distintas do Ministério Público Federal para a apuração do mesmo fato. Essa divisão, conforme já visto, acomodava a divisão das Câmaras de Coordenação e Revisão, de modo que o Núcleo do Patrimônio Público e Social se reporta à 5ª CCR; e o Núcleo Criminal, à 2ª CCR.

Significa que um mesmo fato que envolvia ato de corrupção dava ensejo a dois procedimentos distintos dentro do mesmo órgão, na maioria das vezes mobilizando distintos setores de trabalho (criminal e de improbidade) para a averiguação dos mesmos fatos, e, algumas vezes, redundando em conclusões

<sup>66</sup> “NCC é a grande reforma da instituição em combate a corrupção, pois especializa a atuação. O ministro Gilson Dipp é pai da especialização dos crimes contra sistema financeiro e lavagem de dinheiro. Essa lógica da especialização vem dessas varas. Fatores estruturais: primeiro vindo da justiça, da especialização dos crimes financeiros e lavagem, que são reflexo da regulamentação internacional. Se especializam ofícios nessa área também no MPF. Os NCCs são especializações vindas do Inquérito Civil. Quem investiga no Inquérito Civil acaba por ter que atuar nos núcleos mistos (corrupção e ambiental). É a lógica da especialização.” (MPF1).

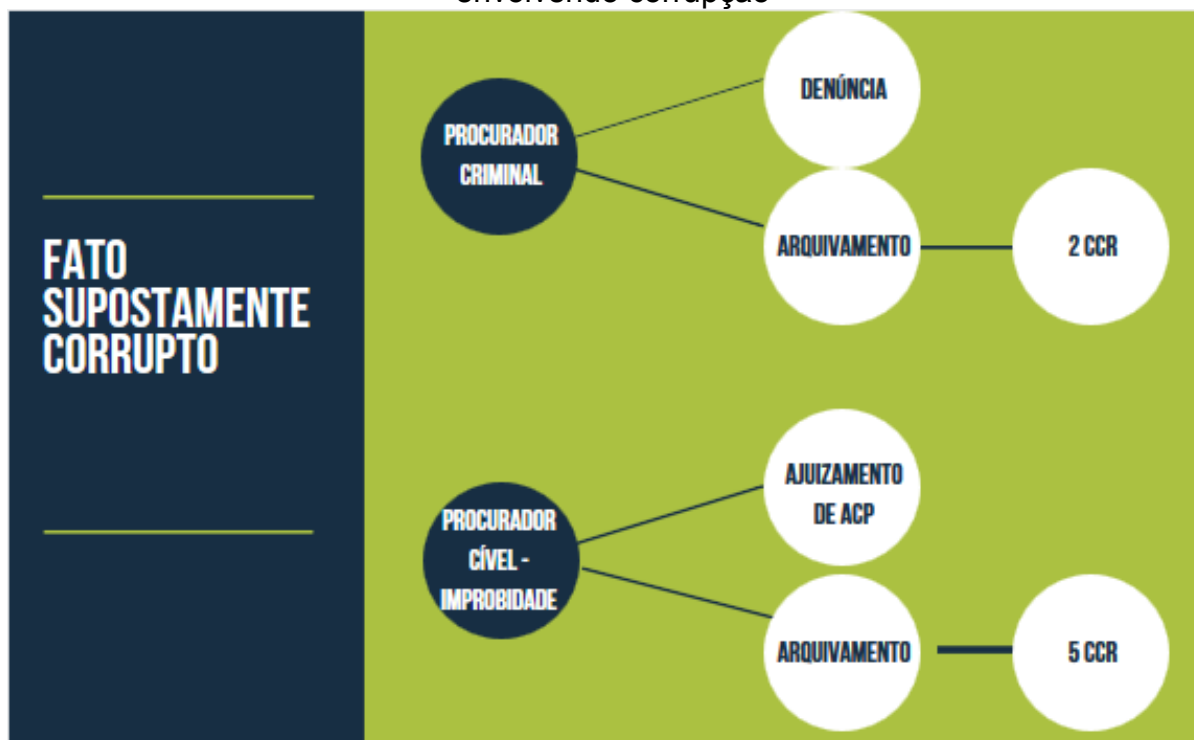
diversas sobre a ocorrência dos fatos, a autoria, a suficiência de provas ou, até mesmo, a prescrição da pretensão em uma esfera de processamento e não da outra.

Segundo MPF (2016d), esse modelo organizacional teria apresentado deficiências, incongruências e um *déficit* de efetividade que tornaram questionável a sua própria existência. O autor aponta os principais problemas dessa divisão, como a sobreposição de trabalho e recursos humanos sobre um mesmo fato; diferentes tempos de resposta entre as ações penais e de improbidade (p. ex., o ajuizamento da ação penal repercute diretamente no prazo de prescrição da ação de improbidade, uma vez que a prescrição da ação penal é arrastada para a improbidade, chamada de prescrição por arrastamento). Ainda, elenca o risco de decisões conflitantes, o não compartilhamento de provas, a dificuldade de selar acordos e delações premiadas com os investigados, uma vez que o titular de uma das ações não pode impor ou garantir o acordo cuja titularidade é de outro, e o desestímulo à atuação preventiva a fim de evitar a repetição do ilícito, bem como os conflitos na divisão interna de trabalho, dentre outros. A partir desse novo modelo, um mesmo procurador passa a atuar perante o fato, com atribuição plena sobre todas as consequências jurídicas que decorram do fato, seja ele criminal ou cível. Como aponta o relatório do MPF (2016d), as consequências potenciais dessa alteração são, principalmente, a otimização do trabalho; a visão completa dos fatos e das estratégias investigatórias; o aumento dos instrumentos de investigação; a garantia da simetria da prova; o aumento de produtividade por intermédio da especialidade; a ampliação e maior aproximação das instituições parceiras; redução do risco de decisões conflitantes e aumento na repercussão do trabalho.

Trata-se, pois, de um processo de reestruturação encampada institucionalmente, que, aparentemente, causou impacto sobre a forma como o combate à corrupção passou a ser enfrentado pela instituição. Até o final de 2018, marco final da análise a que se propõe o presente trabalho, todos os estados dispunham de NCC, com exceção do Piauí. Dentre as Procuradorias Regionais da República, apenas as 2ª e 3ª Regiões têm NCC dentro da sua estrutura. No âmbito da Procuradoria Regional da República na 4ª Região (segunda instância do MPF que abrange os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), o NCC foi criado em 2015, mas foi dissolvido após seis meses, por decisão de seus próprios componentes, em razão de discordâncias sobre a distribuição da carga de trabalho.

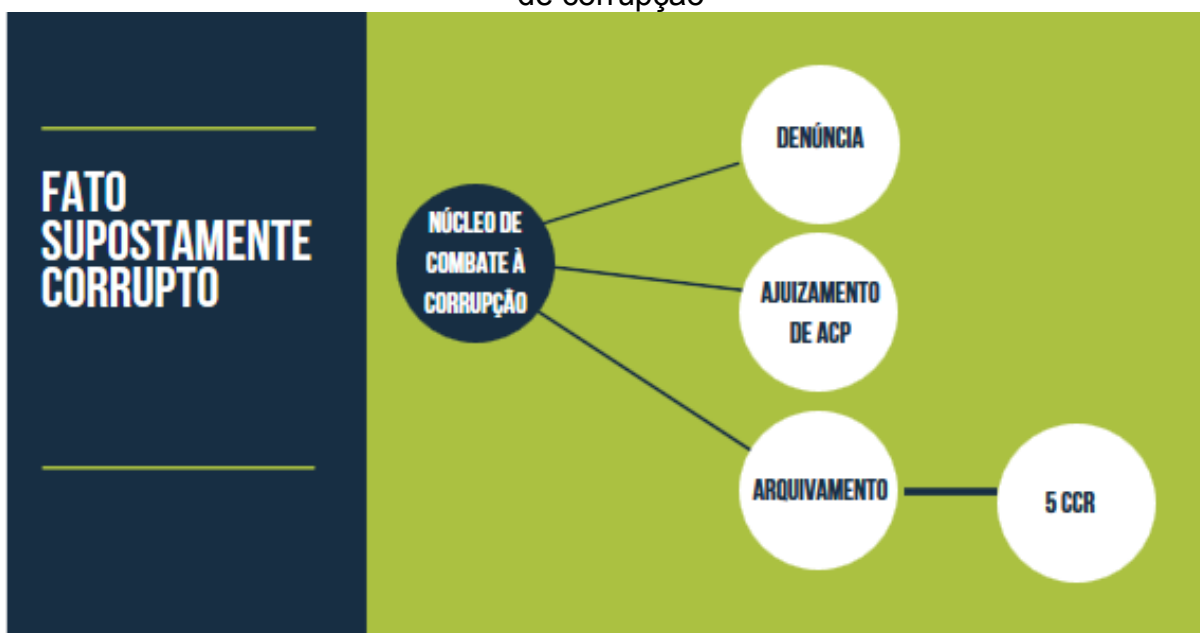
Verifica-se, portanto, uma resistência de alguns membros em operacionalizar a estrutura proposta institucionalmente. As figuras a seguir ilustram a modificação operacional introduzida pela institucionalização dos NCCs e pela especialização da 5ª CCR no combate à corrupção:

Figura 3 – Rito de acordo com a estrutura interna original do MPF quanto aos fatos envolvendo corrupção



Fonte: Elaborada pela autora (2021).

Figura 4 – Rito de acordo com a estrutura interna atual para processamento de fatos de corrupção



Fonte: Elaborada pela autora (2021).

Esse novo formato de especialização contribui, em tese, para o aumento da *expertise* nos assuntos de corrupção, no compartilhamento de provas e em uma visão mais global dos fatos, além de evitar a cegueira interna, que é não saber que os mesmos fatos irregulares estão sendo investigados dentro da instituição por duas áreas diferentes (ARANHA, 2015). Nas entrevistas concedidas a Aranha (2015, p. 363-364) em 2014, quando da transição, os membros do MPF revelaram o impacto esperado da nova sistemática após a especialização:

Quer dizer, foi corrupção vai para aquela câmara independentemente de ser um processo cível de improbidade ou uma ação criminal. Então, isso ajudou a gente, está ajudando bastante. *Mas ajuda em qual sentido?* Não só permite que haja um órgão interno, uma *expertise* que cresce, ou seja, um especialista nesse negócio, como também permite uma coordenação, que nos diminui a cegueira. Como é que eu digo cegueira? Às vezes acontecia de um colega que é especialista no cível estar investigando uma situação e os colegas do crime nem saberem. Qualidade da informação interna. Às vezes a gente no crime estava se batendo com um caso de corrupção em que havia uma investigação cível e a gente nem sabia, e na investigação civil já tinha todas as provas necessárias para a gente processar a pessoa, mas como não havia uma coordenação centralizada de combate à corrupção, às vezes o próprio contato interno era difícil. Então, como hoje foi citado por tema, e não mais por procedimento, digamos assim, isso melhorou bastante a nossa comunicação interna.

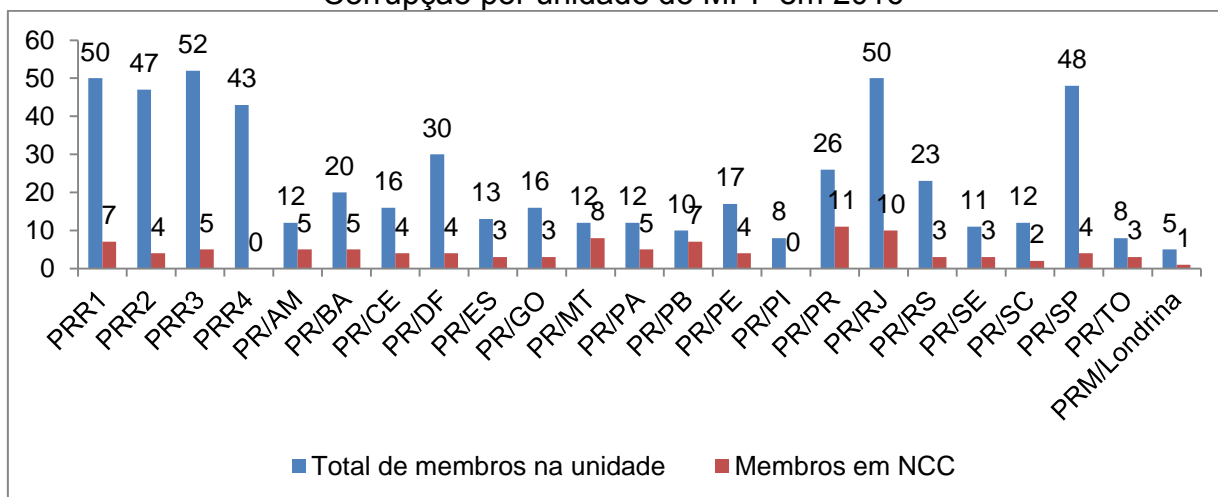
[...]

Pela divisão do trabalho tradicional que nós adotávamos... o que acontecia? Vamos imaginar...um prefeito desviava dinheiro de um convênio federal. É... quando ele faz isso, ele pratica dois ilícitos simultaneamente. Ele pratica um crime; desvio de verba pública, e pratica um ato de improbidade

administrativa. Pela nossa divisão tradicional de trabalho, pegava-se cópia dos documentos desse desvio, mandava-se uma cópia [para a] área criminal e o procurador da república ia ajuizar uma ação penal contra o prefeito, e mandava-se outra cópia para a [inaudível] de improbidade administrativa e um outro procurador da república ia ajuizar uma ação de improbidade administrativa. Então isso gerava uma duplicação de trabalho, [...], porque os mesmos documentos que precisariam ser investigados iam ser investigados por pessoas diferentes e ações quase idênticas, com algumas adaptações por causa da natureza do fato, duas ações quase idênticas seriam ajuizadas simultaneamente, ou não, o que era pior, por pessoas diferentes.

O gráfico a seguir enumera a proporção de membros atuantes em NCC por unidade do MPF em 2016, dois anos após a alteração da 5ª CCR de 2014:

Gráfico 33 – Quantitativo de membros atuantes em Núcleos de Combate à Corrupção por unidade do MPF em 2016



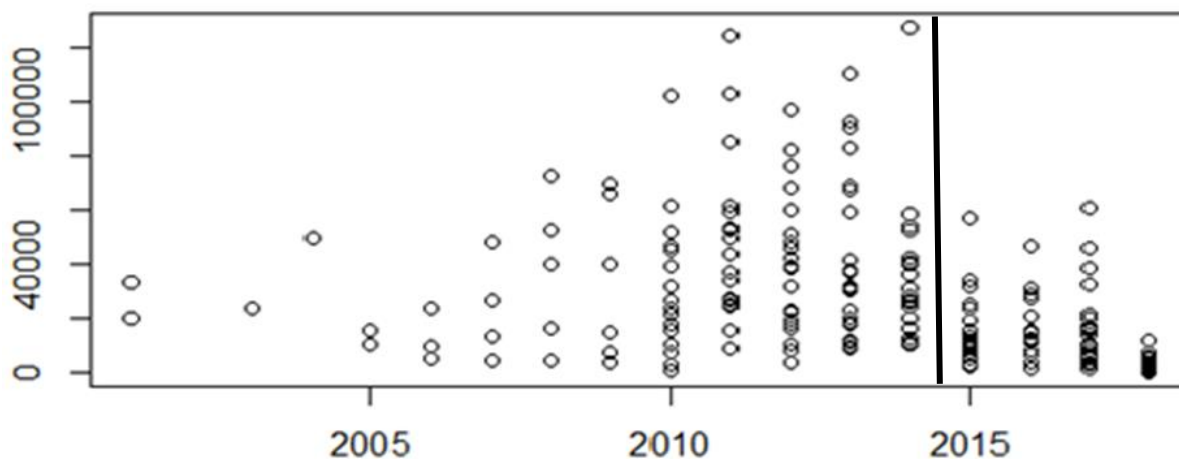
Fonte: Dados extraídos do Relatório Anual de Atividades de 2016 – 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF (MPF, 2016b).

Percebe-se que houve intensa aderência ao novo formato de especialização, ainda que haja Procuradorias sem a especialização em NCC, como o Piauí, justificável pelo pequeno número de membros (apenas oito procuradores atuavam na Procuradoria em 2016). Entretanto, é interessante observar que nas unidades notoriamente conhecidas pelo combate à corrupção, especialmente após o deslinde da operação Lava Jato, como é caso do Paraná, que em 2016 tinha 42% dos membros em NCC, em que pese a alta concentração de membros especializados, outras unidades com concentração ainda maior na especialização não apresentam a mesma notoriedade, como é caso do Mato Grosso, com 66%; da Paraíba, com 70%; e do Pará, com 42% dos membros atuando só no combate à corrupção.



Isso faz emergir a questão sobre a efetividade desse modelo de especialização adotado pela 5ª CCR e espelhado nos NCCs. Para apreciar a dúvida, há que se verificar a eficiência em termos de autuações e apurações nas unidades antes e após as duas medidas de especializações (novo formato da 5ª CCR por fatos envolvendo corrupção e criação dos NCCs nas unidades locais). Para avaliar a efetividade da especialização da 5ª CCR por fatos envolvendo corrupção, extraiu-se o quadro constante no Anexo 4, que mostra o número de procedimentos de apuração de fatos envolvendo corrupção nas unidades locais, a partir do ano da autuação. Dessa tabela, extraiu-se o número médio de dias em que o procedimento permaneceu em andamento, isto é, o lapso temporal entre a autuação e a finalização, ou até o final de 2018 para os casos não finalizados. Para os procedimentos encerrados utilizaram-se os dados temporais disponíveis no sistema de dados Único/MPF (tempo entre a data da autuação e a remessa à Justiça Federal), e para os procedimentos ainda em andamento considerou-se o número de dias desde a autuação até o final de 2018. Os dados extraídos foram compilados no Anexo 4 e indicam o total de dias que os procedimentos permaneceram no MPF, agrupados por ano e por unidade federativa, isto é, uma taxa de “dias-trabalho” despendidos em cada procedimento. Os dados referidos podem ser representados pelo gráfico de dispersão a seguir, que demonstra, ao longo do tempo, o número de dias necessários para encerrar o procedimento apuratório de fato irregular caracterizado como corrupção, e/ou o número de dias até o final de 2018, a partir da data da autuação, por unidade da federação.

Gráfico 34 – Dispersão das investigações envolvendo corrupção a partir da data de autuação no MPF, de acordo com o tempo médio para conclusão do inquérito por estado da federação, agrupados por ano (tempo gasto em inquéritos em dias-trabalho X ano)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados primários do sistema Único/MPF (2020).

A linha hachurada presente no gráfico acima aponta, em termos aproximados, a transformação da 5ª CCR em Câmara especializada em combate à corrupção, ocorrida em 2014. Pode-se observar uma diferença clara entre os dois momentos: antes da especialização da 5ª CCR e depois dela. Percebe-se que após a especialização da 5ª CCR houve maior eficiência em termos temporais, uma vez que os procedimentos passaram a ter maior celeridade. A causa provável desse incremento em termos de eficiência relaciona-se aos comandos de coordenação da câmara, por meio de enunciados, notas técnicas, orientações etc., e de incentivos institucionais dentro da temática de combate à corrupção. Para mensurar o impacto a partir da criação dos NCCs na atuação dos membros especializados no combate à corrupção, a tabela a seguir relaciona o número de procedimentos finalizados vinculados à 5ª CCR em cada unidade do MPF no período de um ano (entre 2017 e 2018), bem como o resultado extraído do seu encerramento (se arquivado ou se ajuizada ação correspondente)<sup>67</sup> e o número total de membros na unidade e vinculados a NCCs:

<sup>67</sup> Dados extraídos da pasta Corregedoria/Dashboards do sistema Único/MPF em outubro de 2018 e das publicações de portarias em Diário Oficial.

Tabela 13 – Autuações envolvendo corrupção no período de um ano (entre outubro de 2017 e outubro de 2018) e número de membros na unidade e em NCCs

Estado	Procedi- mentos	Arquiva- mentos	Ações ajuizadas	Membros na unidade	Membros em NCCs
ACRE	6	5	1	5	2
ALAGOAS	39	37	2	12	4
AMAZONAS	137	42	92	12	5
AMAPA	36	25	11	14	7
BAHIA	87	68	19	20	5
CEARÁ	82	59	23	16	4
DISTRITO FEDERAL	154	119	35	30	4
ESPIRITO SANTO	23	19	4	13	3
GOIAS	61	49	12	16	3
MARANHAO	88	67	21	13	10
MINAS GERAIS	121	88	33	28	6
MATO GROSSO DO SUL	78	66	12	11	8
MATO GROSSO DO SUL	48	37	11	12	8
PARA	104	73	31	12	5
PARAIBA	17	8	9	10	7
PERNAMBUCO	60	40	20	17	4
PIAUI	25	15	10	8	0
PARANA	39	27	12	26	11
RIO DE JANEIRO	180	125	55	50	10
RIO GRANDE DO NORTE	48	32	16	18	2
RONDONIA	17	10	7	7	3
RORAIMA	14	9	5	7	2
RIO GRANDE DO SUL	92	48	44	23	3
SANTA CATARINA	80	51	29	12	2
SERGIPE	6	4	2	13	2
SÃO PAULO	216	167	49	48	3
TOCANTINS	25	21	4	8	3

Fonte: Dados extraídos de Corregedoria/Dashboard do sistema Único/MPF e publicações no Diário Oficial (2021).

Tomados os dados da tabela anterior, correlacionando-se (por meio do coeficiente de correlação de Pearson<sup>68</sup>) o número de procedimentos, denúncias e

<sup>68</sup> Esclarece-se que o Coeficiente de correlação de Pearson avalia a relação linear entre duas variáveis contínuas. Uma relação é linear quando a mudança em uma variável é associada a uma

arquivamentos do último ano finalizados na 5ª CCR ao número de procuradores em Núcleos de Combate à Corrupção nos estados e o total de procuradores na unidade, tem-se o seguinte resultado, dadas as combinações de variáveis.

No caso, avaliou-se a relação entre as variações em número de procedimentos, arquivamentos e ajuizamento de ações da 5ª CCR no último ano, e o número de procuradores em NCCs e o total de procuradores na unidade.

Tabela 14 – Coeficiente de correlação de Pearson

Número de procedimentos finalizados	Arquivamentos	Ajuizamento de ação	Procuradores em NCCs	Membros na unidade	Resultado de “r”
X				X	0,811266
X			X		0,253132
	X			X	0,841472
	X		X		0,260146
		X		X	0,531542
		X	X		0,169072

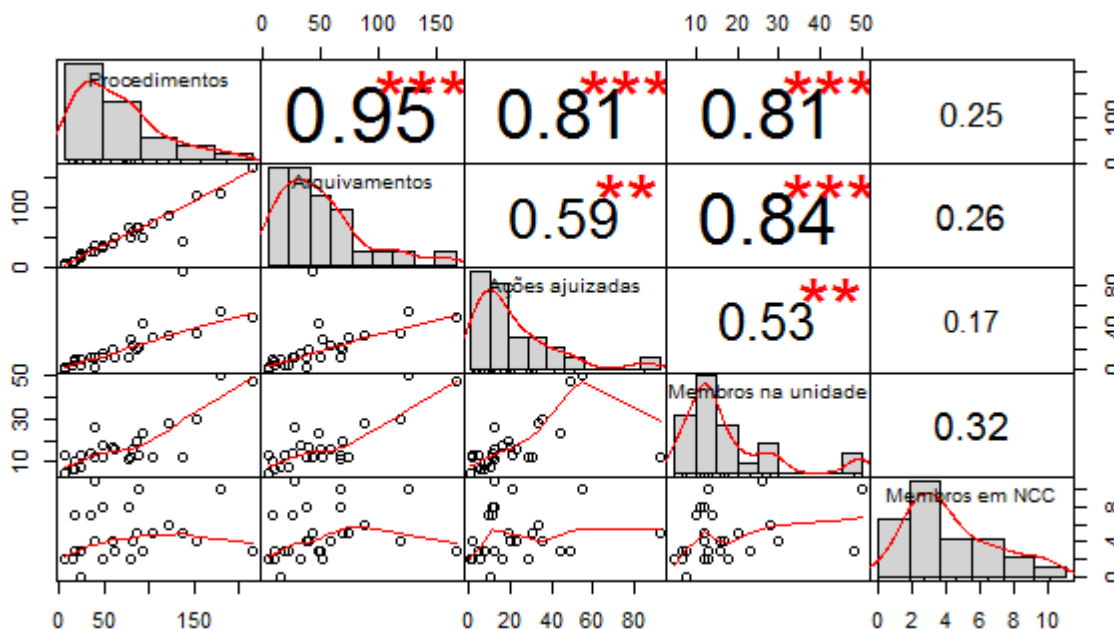
Fonte: Elaborada pela autora (2021).

A tabela também pode ser representada de forma gráfica para melhor visualização dos resultados:

mudança proporcional na outra variável. Trata-se de um índice adimensional com valores situados entre -1,0 e 1.0 inclusive, que reflete a intensidade de uma relação linear entre dois conjuntos de dados, sendo que “r = 1” significa uma correlação perfeita positiva entre as duas variáveis e “r = -1” representa uma correlação negativa perfeita entre as duas variáveis, enquanto “r = 0” indica que as duas variáveis não dependem linearmente uma da outra, sendo representado por:

$$r = \frac{n \sum (x_i y_i) - (\sum x_i)(\sum y_i)}{\sqrt{n \sum x_i^2 - (\sum x_i)^2} \cdot \sqrt{n \sum y_i^2 - (\sum y_i)^2}}$$

Gráfico 35 – Covariância entre número de procedimentos envolvendo corrupção, arquivamentos e ajuizamento de ações envolvendo corrupção em relação ao número de procuradores nas unidades federativas e o número de procuradores nos NCCs no período de um ano (2017-2018)



Fonte: Dados extraídos do sistema Único/MPF (2020).

Extrai-se do resultado anterior que existe uma relação de covariância reduzida entre o número de procedimentos finalizados, arquivamentos e ajuizamento de ações, por um lado, e o número de procuradores em NCCs, por outro, cujos valores atribuídos à “r” foram, respectivamente, 0,253132, 0,260146 e 0,169072. Especialmente quanto à relação entre ajuizamento de ações e o número de procuradores em NCCs, que apresentou o índice de covariância mais próximo de zero, há indicativo de praticamente nenhuma correlação linear. Por outro lado, parece mais significativa a covariância entre o número de procedimentos finalizados e arquivamentos com o número de procuradores totais nas unidades (0,811266 e 0,841472, respectivamente), e moderado em relação ao ajuizamento de ações (0,531542). São valores que indicam que quanto maior o número de procuradores na unidade, maior a atuação no combate à corrupção, sem que haja, contudo, maior efeito significativo pela existência dos núcleos especializados.

Uma explicação possível para esse fato pode ser encontrada na distribuição residual de processos em que o MPF atua como *custos juris*. Em que pese os NCCs tenham a atribuição direcionada para o combate à corrupção, em algumas unidades

seus procuradores e servidores participam da distribuição de processos da unidade que têm entrada para pareceres em matéria previdenciária, por exemplo. Esses casos representam um volume considerável do trabalho despendido pelos núcleos, o que vem a descaracterizar, em grande proporção, a especialização.

Outras explicações para os efeitos da especialização da 5ª CCR e dos NCCs puderam ser vislumbradas nas entrevistas, a exemplo da MPF3, em que é apontado que o movimento de criação dos NCCs não levou em conta algumas peculiaridades, como, por exemplo, o fato de que o procurador que atua no combate à corrupção vai evitar o retrabalho quanto ao conhecimento dos fatos e das provas, mas, ao mesmo tempo, precisará ter o domínio de duas ritualísticas diferentes: as regras de processo civil e de processo penal. Ao passo que ele se especializa no conhecimento dos fatos, ele se “desespecializaria” na técnica processual a ser aplicada, o que pode tornar o procurador menos preparado para o processo quando entrar em curso no judiciário:

*O NCC pode ser formal ou informal. Se a mesma pessoa faz a inicial, traduz para o crime ou vice-versa. Mas tem uma diferença de abordagem. Tem umas peculiaridades que nunca se levou em conta. Uma adoção genérica eu nunca achei que fosse funcionar, tanto que nas regionais não tem. Em São Paulo tem na regional com a mudança do critério do foro privilegiado, que reduz muito a atribuição federal. No Rio de Janeiro não vingou. No Distrito Federal tem o núcleo de ações originárias que funciona em conjunto. A improbidade de prefeito é em primeiro grau e funciona como uma parceria dos colegas da região. As soluções tem que ser locais. Não necessariamente você ter atribuição híbrida garante que vai funcionar. Muitas vezes funciona com a prova emprestada, mas o crime tem a perna mais longa. A pessoa que não trabalha com processo penal há três décadas vai ter que aprender. Não serve o conhecimento acumulado no cível e o conhecimento dos fatos. Tem que saber o processo penal e vice-versa. Esse movimento dos NCCs não levou em conta essas peculiaridades. (MPF3)*

Além das particularidades locais e da “desespecialização” da técnica processual, não ocorreram mudanças estruturais quando da criação dos NCCs. Em termos de materiais e pessoal, a estrutura continuou a mesma de antes da criação dos Núcleos, como se observa na entrevista MPF3:

*Como resultado, a CCR mudou, se tornou híbrida e sinalizou para os colegas que adotassem NCCs, mas não garantiu a estrutura, não tinha como garantir os meios; vai ter assessoria, vai ter servidor. Daí é uma briga local, que muitas vezes não tem de onde tirar. O colegiado diz “cria o núcleo”, mas não queremos prejuízos dos demais gabinetes. Não houve ingerência de cima pra baixo porque isso não acontece normalmente, e para acontecer teria que ter uma solução normativa pensada e uma estrutura mínima. É trabalhoso fazer isso em termos*

*de cúpula. É mais fácil dizer que você está respeitando as especificidades locais. Ou você dá um mínimo de recurso, ou pode não render o resultado. Vem como uma linha, mas não dá para dizer que tem uma uniformidade, tanto que não tem. Aqui [na PRR4] teve e extinguiram, em Recife nem tem. Piauí não tem NCC formal, mas as pessoas estão lá há muito tempo; já tem um NCC na prática, informal. Eles não têm por que mexer. Faltou uma coordenação, mais, uma profissionalização. Faltou garantir recursos mínimos, de estrutura. Tem que garantir que vai ter uma sala, assessoria.*

O fato de a criação dos núcleos especializados ser apenas uma linha indicativa e opcional, mais do que uma transformação estrutural, aparenta ser uma das causas de não ser possível vincular a uma mudança efetiva em termos de combate à corrupção após sua criação. Sobre a especialização da 5ª CCR, apesar de apresentar dados positivos a partir da sua mudança, algumas críticas são tecidas, especialmente quanto à atividade de coordenação:

*Quando a CCR mudou, não mudou a forma como a CCR funciona. Sempre foi mais revisão que coordenação. A atuação de coordenação sempre foi parca. Revisão é o que pega mais. As outras CCRs conseguem mais por enunciados, ações coordenadas, mas a 5ª CCR nunca teve. Tem as reuniões anuais, Grupos de Trabalhos, um manual, um roteiro de atuação. Sempre deixou a desejar, sempre se teve consciência, é a CCR que tem maior carga de revisão, até hoje. A estrutura é a mesma das outras CCRs. Pega indígenas, controle externo da atividade policial, tem a mesma estrutura, contra uma CCR que é pesadíssima, que a 5ª. Entre as CCRs também tem esse problema. O mesmo problema de a CCR criar os NCCs e não dar recursos, você tem entre as CCRs: você especializa, mas não dá os recursos. (MPF3)*

Especificamente sobre as mudanças na atuação da 5ª CCR a partir da especialização temática no combate à corrupção, as narrativas dos procuradores revelam, dentre outros pontos, a importância do planejamento estratégico nessa transformação:

*Nós estamos passando aqui por um planejamento estratégico. [...] Nas pesquisas que nós realizamos junto à opinião pública, [...] a percepção da população em relação ao Ministério Público é de que a expectativa é de que seja um órgão de combate a corrupção, mais até do que de combate à criminalidade em geral. E como nesse planejamento estratégico nós estamos visualizando o MPF do ano 2020, uma das iniciativas mais recentes do atual procurador da república foi criar uma câmara só para cuidar de corrupção. (ARANHA, 2015, p. 360)*

A entrevista MPF3 também é elucidativa nesse ponto:

*Em 2014, com a atribuição penal, a 5ª CCR não tinha a expertise penal, e veio um mundo de coisa da Lava Jato junto, como as leniências. Então se construiu tudo: as revisões, as orientações. A 5ª CCR assumiu um compromisso e se tornou a bandeira, com o combate à corrupção.*

*Teve o projeto da lei de transparência, dos sites; a 5ª CCR bancou o projeto. Foi uma atividade de coordenação, todas as unidades acompanhando os sites dos municípios. Ainda de forma pontual, ali teve uma coordenação. Outra foi o raio-x do Bolsa Família.*

*Isso é uma questão mais dessa época, de 2014 em diante, pela facilidade de cruzar dados, investigar. Criou-se mecanismos de análise, coordenados pela 5ª CCR. Uma coisa mais de prevenção à corrupção.*

*A 5ª CCR sempre se relaciona com os colegas por meio de representantes nos estados. Quando vem a rede de procuradores, da internet interna, os representantes caem em desuso. Agora é tudo direito, na rede de procuradores. O encontro anual das CCRs era muito importante antigamente; trocavam experiências, pediam ajuda. Eram temáticos. Caíram em desuso. Você tem a rede interna, mais GTs, vai especializando dentro da especialização. Hoje é tudo no formato de planejamento estratégico.*

*Aquela onda de planejamento estratégico foi um momento de muita reflexão, de organização interna; trouxe práticas para as atividades internas. Era obrigado a fazer naquele esquema, 2, 3 anos atrás. Fazia o planejamento estratégico da CCR, virou uma moda. Não gosto disso disseminado sem crítica. O encontro passou a ser para debater o planejamento estratégico da CCR, não mais para coordenar e debater temas. Só olha para os pontos, as ações: perdeu o caráter de ser discussão temática. Hoje se discute por e-mail, por WhatsApp.*

*A gente da 5ª CCR sabe que deixa a desejar na coordenação da CCR. Tem um ressentimento. Tem um mínimo, mas é um dos aspectos que a gente pecou. Há matérias que você percebe que pode gerar uma demanda concentrada, na PGR etc., levam à necessidade de criar alguns grupos. Tem questões pontuais, que vão produzir material, que vai ser distribuído para os colegas, alguma solução. Até porque você tem que modular a coordenação para não interferir na autonomia funcional, mas como tinha muita demanda de revisão você não consegue fazer a coordenação, a não ser pontualmente ou por demanda, como foi o caso da leniência. A tendência é a CCR ter uma coordenação mais firme na leniência e colaboração premiada. Vale um destaque. A colaboração você homologa em juízo e tem menos impacto perante a CCR, mas como a negociação é feita no âmbito interno, houve a necessidade de produzir uma orientação. Foi feita em conjunto das CCRs, mas a leniência precisa de atuação mais ativa. Foi levada a questão na gestão do Nicolao [Dino]; lá se desenvolveu a forma de abordar isso, se reconhecendo a possibilidade dos acordos, substitutivo de sanções. Foi um avanço, tiveram criatividade pra fomentar a solução da Lava Jato no Paraná, mas foi porque o assunto se impôs, e aí, no decorrer de uma gestão do Nicolao [Dino] para a do Marcelo [Muscogliati], a CCR na leniência tem papel de coordenação e revisão, ela que homologa. Em fazendo acordo, precisa de uma revisão, porque não vai a juízo, tem que ter uma revisão interna. É obrigatória, mas foi criada. É uma atividade hierarquicamente superior. Se não concordar manda de volta, não fere a independência, gera legitimidade com a segunda manifestação. Mas, ao mesmo tempo, como é assunto novo e sensível, envolver abrir mão de sanções, de valores, postura proativa, área que não temos expertise, sendo área nova, precisa de coordenação, então a 5ª CCR viu que a revisão era meio híbrida. Na gestão do Marcelo [Muscogliati] e da Monica [Nicida] eles viram que era necessário separar essas funções, para poder ser mais objetivo, prevenir alguns conflitos entre as instâncias. Criaram a comissão que eu coordeno, de colaboração e leniência, que faz estudos, minuta, orientações. Fizemos as notas técnicas dizendo sobre o*



*olhar do MPF sobre isso. Tudo colegiadamente, essa comissão também tem por tarefa prestar ajuda para os colegas nos casos concretos, que é outra forma de coordenar, sempre se negocia em grupo. As pessoas podem pedir a designação formal para trabalhar junto, eu ajudo em três acordos hoje. Quando você lida com empresa, tem que ter mais gente olhando, para tratar de valores etc. Para prevenir, você liga para a Câmara, pergunta se está bom. Um diz que está bom. Quando o acordo vai ser homologado, vai para o Colegiado, que deu o palpite. Vai revisar e homologar, ou então muda o Colegiado, o que deu o aval vai homologar? Não é correto quem ajudou a elaborar homologar, então só os titulares participam da revisão da leniência, e quando precisa da ajuda técnica, há uma designação formal, da comissão, não participa mais da revisão. É uma coisa nova, nem todos sabem como funciona.*

Percebe-se, em termos de coordenação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, um importante papel atribuído aos acordos de colaboração premiada e acordos de leniência no que tange à mudança de atuação no combate à corrupção. Isso ocorre, principalmente, tendo em vista que os acordos permitiram que a atuação passasse de atomizada para institucionalizada nesse ponto, principalmente com a implantação, dentro da 5ª CCR, da Comissão específica para coordenar e dar suporte técnico e jurídico aos procuradores nesse tema.

O planejamento estratégico é considerado um catalisador da especialização institucional no combate à corrupção. Foi introduzido no MPF em 2011, com proposta de alcance até 2020. O mapa estratégico institucional estabelece como visão “até 2020, ser reconhecido, nacional e internacionalmente, pela excelência na promoção da justiça, da cidadania e no combate ao crime e à corrupção” (MPF, 2011), em termos de valores inclui pontos-chave, considerados para que se alcance o seguinte objetivo: autonomia institucional, independência funcional, iniciativa, efetividade, dentre outros. No campo de processos, elenca “ser percebida como uma instituição que atue efetivamente na defesa da sociedade por meio do combate à corrupção” (MPF, s./d., s./p.). Assim, o mapa estratégico do MPF demonstra concentração de esforços no sentido de combater a corrupção, afunilando a atuação institucional principalmente nesse objetivo, a partir de 2011.

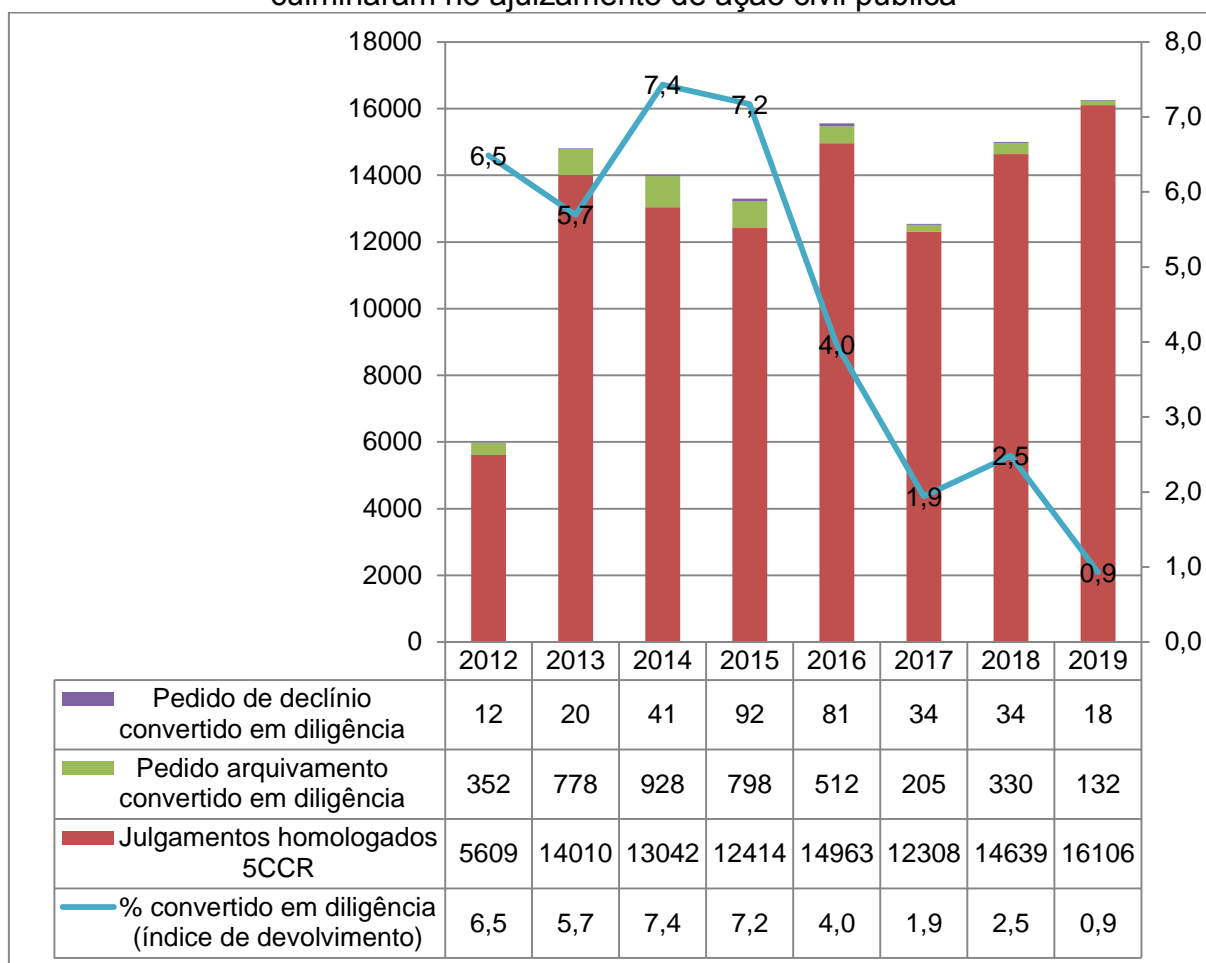
O importante a ser referido nesse cenário de mudança institucional para a especialização nos casos de corrupção é o fato de que há uma mitigação da autonomia de seus membros em dois aspectos: primeiro porque a CCR passa a se valer da sistemática de revisões e coordenações, dando diretrizes de atuação prioritária (coordenação) e intervindo diretamente na independência funcional (revisões de posições dos procuradores). Segundo, a especialização mitiga, em

maior ou menor medida, o princípio do promotor natural. A 5ª CCR busca coordenar as atividades dos membros do MPF que atuam no combate à corrupção, maior parte deles atuando nos NCCs, por meio da promoção da integração e de revisão do exercício funcional no MPF. Isso ocorre pelo Grupos de Trabalho (GT) e (ocorria) pelos Encontros Regionais e Nacionais da 5ª CCR, que, como se viu na entrevista anterior, estão entrando em desuso em razão do uso intensivo de grupos virtuais. Esse esforço constitui um mecanismo *top-down* de homogeneização da compreensão e da atuação dos procurados no que tange ao combate à corrupção (KERCHE; MARONA, 2018).

O processo de revisão está relacionado às decisões da 5ª CCR sobre os posicionamentos adotados pelos membros quanto aos arquivamentos e pedidos de declínios dos procedimentos sob sua tutela. Uma vez que um procurador entenda que naquele caso não há elementos que indiquem a prática do ato corrupto, requisitará o arquivamento junto à 5ª CCR, que pode aceitá-lo, ou não. Em não aceitando, designará outro membro para dar prosseguimento ao caso. Muitos membros sustentam que uma vez que aquele procurador não será obrigado a dar continuidade ao caso, pois será designado a outro, não há violação da independência funcional. Entretanto, sob o espectro global, a posição daquele membro não prevaleceu no mundo real, pois ao contrário do que ele havia entendido, a CCR determinou que produzisse efeitos no mundo dos fatos diverso daquele que ele havia concluído que seria o acertado.

O gráfico a seguir demonstra o número de remessas de procedimentos de apuração à 5ª CCR, que tratam de casos envolvendo corrupção. Os números representam todos os inquéritos civis que não culminaram em ação civil pública, ou seja, todos os casos remetidos para a 5ª CCR para fins de arquivamento, homologação de TAC e declínio de competência.

Gráfico 36 – Julgamentos da 5ª CCR quanto aos inquéritos civis que não culminaram no ajuizamento de ação civil pública



Fonte: Ministério Público Federal – Sistema Único/Corregedoria (2020).

O índice de devolução de inquérito civis representa a proporção de pedidos de encerramento de inquéritos que não foi acatada pela 5ª CCR (convertidos em diligência). Percebe-se que é pequena a proporção de pedidos de arquivamento que não são acatados pela Câmara. Contudo, esse índice evidencia a medida em que a 5ª CCR não admite a posição jurídica adotada pelo procurador, ou seja, uma limitação de sua atuação funcional.

Em boa medida, o índice de devolução é reduzido em face da publicação de enunciados e orientações pela 5ª CCR. Periodicamente, a 5ª CCR publica orientações sobre suas decisões de homologação, a fim de predizer aos procuradores qual a posição que entende, evitando, assim, retrabalhos e remessas dissonantes do entendimento da 5ª CCR. Esses enunciados, portanto, restringem as opções dos procuradores quanto à tomada de decisões, resultando em uma medida de mitigação da independência funcional quanto a esses assuntos.

Quadro 7 – Enunciados da 5ª CCR publicados até 2018

Ano	Nº	Teor do Enunciado
1997	1	DESISTÊNCIA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. A desistência de ação civil pública demanda prévia consulta à Câmara instruída com razões de fato e de direito.
	2	ADIANTAMENTO DE DESPESAS. É cabível recurso contra decisão para adiantamento de custas, honorários e quaisquer outras despesas de atos processuais.
2003	3	NOTIFICAÇÃO AO REPRESENTANTE DA PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO. <i>(Convertido na Orientação nº 8, conforme deliberado na 978ª Sessão, de 06/12/2017).</i>
	4	PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO E REGISTRO DE OUTRAS MEDIDAS. A promoção de arquivamento de procedimento administrativo ou inquérito civil público deve registrar a existência de medidas no âmbito penal. <b>(alterado em 15/12/2014).</b>
	5	AUTOS NECESSÁRIOS PARA ACOMPANHAMENTO. Não é cabível revisão de promoção de arquivamento quando os autos do PA ou ICP respaldaram integralmente a propositura de ação civil pública. Havendo necessidade de preservação dos autos para eventual consulta ou acompanhamento da respectiva ação, é cabível a homologação do arquivamento físico e os autos devolvidos à origem.
	6	REMESSA DE DOCUMENTOS PARA PUBLICAÇÃO/REGISTRO. As Portarias de instauração de PA ou ICP, os Termos de Ajustamento de Condutas, as Recomendações e as Petições iniciais de ações serão encaminhados para publicação, se for o caso, e registros.
	7	DIVULGAÇÃO DA LEI 9.452/97. <i>(Revogado, conforme deliberado na 945ª Sessão, de 15/03/2017).</i>
	8	ARQUIVAMENTO. RESSARCIMENTO. ACÓRDÃO DO TCU. Promovido o arquivamento de ICP ou PIC por ausência de infração ou por prescrição, o órgão do MPF fica dispensado de adotar medidas ressarcitórias quando o fato investigado também for objeto de acórdão condenatório do TCU.
	9	AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANOS MORAIS. É cabível ao Ministério Público Federal o ajuizamento de ação civil pública por danos morais causados ao patrimônio público e social, como base no art. 1º c/c, inciso V da Lei n. 7.347 (BRASIL, 1985).
2007	10	INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. <i>(Revogado, conforme deliberado na 945ª Sessão, de 15/03/2017).</i>
	11	IRRECORRIBILIDADE DAS DECISÕES DA CÂMARA. <i>(Cancelado, conforme deliberado na 510ª Sessão, de 21/10/2009 e na 511ª Sessão, de 26/10/2009).</i>

Ano	Nº	Teor do Enunciado
2010	12	DECLÍNIO DE ATRIBUIÇÕES. HOMOLOGAÇÃO PELA 5ª CCR. Os autos de procedimento administrativo em que o membro oficiante tenha declinado de atribuições em favor do Ministério Público Estadual ou de outro ramo do Ministério Público da União deverão ser encaminhados à 5ª CCR, que apreciará, em mesa, os fundamentos da decisão, independentemente de distribuição.
	13	ARQUIVAMENTO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS POR AJUIZAMENTO DE AÇÃO. Proposta ação penal e/ou ação de improbidade administrativa, é desnecessária a remessa do Procedimento Administrativo correlato à 5ª CCR, com vistas à homologação do seu arquivamento, exceto quando restar matéria ou imputação não incluída na pretensão deduzida no processo judicial. Referência: L.C. 75/93, art. 62, IV, e 6º, XX; L. 7.347/85 (BRASIL, 1985), art. 9º.
	14	CONDUTA ÍMPROBA DE BAIXO POTENCIAL/PEQUENO PREJUÍZO AO ERÁRIO. <i>(Revogado, conforme deliberado na 945ª Sessão, de 15/03/2017).</i>
	15	OUTORGA DE CONCESSÃO DE SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO. A outorga de concessão dos serviços de radiodifusão de sons e imagens de fins educativos exige prévio procedimento licitatório.
2011	16	DECLÍNIO DE ATRIBUIÇÕES. Em havendo transferência de recursos da União, inclusive fundo a fundo, a fiscalização Federal atrai a atribuição do Ministério Público Federal.
	17	DECLÍNIO DE ATRIBUIÇÕES. Constatada a ausência de utilização de verbas federais, na obra ou serviço, falece atribuição ao Ministério Público Federal para atuar.
	18	DECLÍNIO DE ATRIBUIÇÕES. Tratando-se de questão relacionada a interesse estritamente municipal ou estadual, não compete ao Ministério Público Federal adotar providências.
	19	DECLÍNIO DE ATRIBUIÇÕES. <i>(Revogado, conforme deliberado na 866ª Sessão, de 20/05/2015).</i>
	20	DECLÍNIO DE ATRIBUIÇÕES. Em caso de desvio de verbas do FUNDEB, se não houve complementação pela União, a atribuição cível é do Ministério Público Estadual. Na seara criminal, considerando interesse federal reconhecido pelo STF, a atribuição será sempre do Ministério Público Federal.

Ano	Nº	Teor do Enunciado
2012	21	DECISÃO DE NÃO RECORRER DE SENTENÇA OU ACÓRDÃO. <i>(Cancelado, conforme deliberado na 959ª Sessão, de 01/06/2017).</i>
	22	COMUNICAÇÃO DE REPASSES DO FNDE. Em se tratando de mera comunicação de repasses de verbas do FNDE às Prefeituras municipais, em cumprimento à Resolução nº 53/2009, item 8.3, V, daquela autarquia, é desnecessária a remessa à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do correlato Procedimento Administrativo com vistas à homologação do seu arquivamento, sendo suficiente a comunicação.
	23	PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO POR PRESCRIÇÃO QUANDO INVESTIGADO PREFEITO MUNICIPAL OU GOVERNADOR DE ESTADO. A promoção de arquivamento, de procedimento administrativo ou inquérito civil público, em que apurada eventual improbidade administrativa atribuída a prefeito municipal ou governador de Estado, em razão de prescrição, deve registrar a ocorrência ou não de reeleição.
	24	ATUAÇÃO MINISTERIAL NAS AÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE PROPOSTAS POR ENTE NÃO FEDERAL. Nas ações por ato de improbidade administrativa propostas por entidades não federais por lesão a bens ou interesses federais, se a petição inicial atender aos pressupostos legais e não houver outro defeito processual, deve o Ministério Público Federal ingressar no polo ativo, para garantir a tramitação do feito na Justiça Federal.
2014	25	ATUAÇÃO MINISTERIAL NAS AÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE PROPOSTAS POR ENTE NÃO FEDERAL. Nas ações por ato de improbidade administrativa propostas por entidades não federais por lesão a bens ou interesses federais, havendo inépcia ou outro defeito processual grave, compete ao Procurador oficiante: a) se sanável o defeito, ingressar no polo ativo; b) se insanável o defeito, manifestar-se como custos legis pela extinção e ajuizar nova ação ou instaurar procedimento administrativo no MPF.
	26	ATUAÇÃO MINISTERIAL NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS E NAS AÇÕES POPULARES PROPOSTAS POR COLEGITIMADOS. Nas Ações Civis Públicas propostas por coletivos e nas Ações Populares, deve haver a intervenção do membro do Ministério Público Federal, de preferência para manifestar-se sobre o mérito da demanda.

ESPECIALIZAÇÃO DA 5ª CCR		
Ano	Nº	Teor do Enunciado
2014	27	ARQUIVAMENTO DE INQUÉRITO CIVIL OU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO DE ACOMPANHAMENTO. O arquivamento de inquérito civil ou procedimento administrativo fica subordinado à instauração de procedimento administrativo de acompanhamento, quando ainda não houver elementos para a formação da convicção do órgão do Ministério Público Federal, ante a pendência de providência administrativa externa diversa de inquérito policial (v.g. análise de prestação de contas).
	28	PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO E REGISTRO DE OUTRAS MEDIDAS. A promoção de arquivamento de procedimento investigatório criminal deve registrar a existência de medidas no âmbito civil.
2015	29	SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. RESPONSABILIDADE PENAL, POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DA LEI ANTICORRUPÇÃO. PREJUÍZO AO CAPITAL DE ENTE FEDERAL. ATRIBUIÇÃO DO MPF. O Ministério Público Federal tem atribuição para promover medidas tendentes à responsabilização penal e por improbidade administrativa e, também, as previstas na Lei 12.846, de 2013, em face de atos lesivos a sociedade de economia mista cuja acionista majoritária seja a União, sempre que evidenciado o interesse direto desta, como no caso em que o prejuízo sofrido pela sociedade empresarial repercute ou possa repercutir no capital do ente político federal.
	30	INVESTIGAÇÃO DE FATOS DE DÚPLICE REPERCUSSÃO (CRIMINAL E CÍVEL). <i>(Revogado, conforme deliberado na 961ª Sessão, de 29/06/2017).</i>
	31	DUPLICIDADE DE INVESTIGAÇÃO DA MESMA NATUREZA. PRESCINDIBILIDADE DE HOMOLOGAÇÃO DE ARQUIVAMENTO. O arquivamento de procedimento preparatório, inquérito civil ou investigação criminal, com base na existência de outro procedimento de idêntica natureza, para a apuração dos mesmos fatos, prescinde de homologação da 5ª CCR, bastando o registro no Sistema Único para fins de cientificação.
	32	DECLÍNIO DE ATRIBUIÇÃO EM PP, ICP OU PIC COM BASE EM ENUNCIADO. Quando o declínio de atribuições, em procedimento cível ou criminal, tiver por base entendimento já expresso em enunciado da 5ª Câmara, os autos poderão ser remetidos diretamente ao Ministério Público com a respectiva atribuição, comunicando-se à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão por meio do Sistema Único. Aplicação analógica do §3º, art. 6º, da Resolução 107 do CSM PF, de 6.4.2010.
	33	PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO COM BASE EM ENUNCIADO. DESNECESSIDADE DE ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS. Quando o arquivamento de procedimento preparatório, inquérito civil ou procedimento administrativo criminal tiver por base entendimento já expresso em enunciado da 5ª Câmara, os autos não precisam ser remetidos a esta Câmara de Coordenação e Revisão, que deverá ser comunicada por meio do Sistema Único.

Ano	Nº	Teor do Enunciado
2016	34	CONDUTA DE BAIXA OFENSA PATRIMONIAL E DIMINUTA LESÃO A BENS IMATERIAIS. <i>(Convertido na Orientação nº 3, conforme deliberado na 945ª Sessão, de 15/03/2017).</i>
	35	SONEGAÇÃO E NÃO REPASSE DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. A persecução dos atos de improbidade administrativa relativos à sonegação de contribuições previdenciárias ou não repasse destas à Previdência Social, quando imputados a agente público das esferas estadual e municipal, é da atribuição do Ministério Público Estadual se efetivado o pagamento ou se existir parcelamento dos respectivos débitos.
	36	CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL. O controle revisional das promoções de arquivamento de procedimentos administrativos investigatórios de crimes funcionais e atos de improbidade, quando imputados a agente público no exercício da atividade policial, não se insere na esfera de competência da 5ª CCR/MPF.
	37	CONCURSO PÚBLICO. O controle revisional das promoções de arquivamento de procedimentos administrativos relativos à regularidade de concursos públicos, sem imputação de fato que em tese configure improbidade administrativa, não se insere na esfera de competência da 5ª CCR/MPF.
	38	NEPOTISMO. O Ministério Público Federal não tem atribuição para agir em casos de nepotismo no âmbito da administração estadual ou municipal.
2018	39	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA. <i>(Revogado, conforme deliberado na 959ª Sessão, de 01/06/2017).</i>
	40	A apuração de irregularidades na gestão do serviço de transporte escolar, inclusive aquelas consistentes na inobservância de regras de trânsito, não é de atribuição do MPF, ainda que tenha havido utilização de verbas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), por preponderar, nesses casos, o interesse local.
	41	A prática de assédio moral por agente público federal pode configurar ato de improbidade administrativa.
	42	O representante legal do estabelecimento credenciado no Programa Farmácia Popular do Brasil é equiparado a agente público para os efeitos da Lei de Improbidade Administrativa.

Fonte: Dados extraídos da página da 5ª CCR<sup>69</sup> (MPF, 2020).

A partir da especialização temática de 2014, a 5ª CCR passou a publicar, não só enunciados, mas também orientações próprias e conjuntas com outras CCRs. As orientações têm o caráter de estabelecer procedimentos a serem seguidos em alguns temas, mais do que aplicar sentidos de entendimentos de matérias. Tratam, por exemplo, de como deve ser produzido um acordo de leniência e do

<sup>69</sup> Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/enunciados>. Acesso em: 25 maio 2021.



procedimento a ser adotado em acordo de não persecução penal. As orientações possuem um caráter de coordenação mais do que revisão, ao contrário dos enunciados. A mudança de priorização da publicação de enunciados para orientações a partir da mudança de 2014 espelha, assim, uma alteração de enfoques dentro da 5ª CCR, de revisão para coordenação, como relatado pela narrativa das entrevistas acima transcritas.

Quadro 8 – Orientações da 5ª CCR e orientações conjuntas com outras câmaras

<b>Número</b>	<b>Teor da Orientação</b>
Orientação n. 2 da 5ª CCR	Procedimento a ser adotado para o arquivamento físico dos autos de inquérito policial arquivados perante 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e como proceder em relação aos possíveis bens apreendidos.
Orientação n. 3 da 5ª CCR	O combate à corrupção privilegiará os casos em que o prejuízo ao erário ou o enriquecimento ilícito, atualizado monetariamente, seja superior a vinte mil reais, tendo em vista os princípios da proporcionalidade e da eficiência.
Orientação n. 4 da 5ª CCR	A antiguidade do fato investigado, o esgotamento das diligências investigatórias razoavelmente exigíveis ou a inexistência de linha investigatória potencialmente idônea, adequadamente sopesados no caso concreto, justificam o arquivamento da investigação.
Orientação n. 5 da 5ª CCR	Aplicar imediatamente a Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017, que em seus art. 5º e arts. 8º ao 12º disciplinam que as notícias de fato e os procedimentos administrativos ali elencados (arts. 5º e 8º, I, II e IV) sejam arquivados no órgão originário sem remessa à 5 CCR.
Orientação n. 6 da 5ª CCR	Aplicar imediatamente a Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017, cujos §§ 2º e 3º, do art. 2º, determinam que se aquele a quem for encaminhada a Notícia de Fato entender que a atribuição para a apreciar é de outro órgão do Ministério Público promoverá a remessa a este.
Orientação n. 7 da 5ª CCR	Acordo de leniência.
Orientação n. 8 da 5ª CCR	Promovido o arquivamento de procedimento administrativo ou de inquérito civil, o noticiante será cientificado, preferencialmente por correio eletrônico, para, querendo, apresentar recurso com as respectivas razões no prazo de 10 dias.
Orientação n. 9 da 5ª CCR	O membro do Ministério Público Federal, ao ser intimado para apresentação de contrarrazões em autos de ação de improbidade administrativa julgada procedente, deverá atentar para os seguintes itens.

Número	Teor da Orientação
Orientação conjunta n. 1/2015	Orientam os membros do Ministério Público Federal atuantes em ofícios vinculados às 2ª, 5ª e 7ª Câmaras a submeterem as promoções de arquivamento de inquéritos policiais, de procedimentos investigatórios criminais (PICs) e de notícias de fato ou peças de informação.
Orientação conjunta n. 2/2015	É facultado o arquivamento interno, devidamente fundamentado, independentemente de instauração formal de procedimento e de homologação das 2, 5ª e 7ª Câmaras de Coordenação e Revisão, dos expedientes recebidos pelas Salas de Atendimento ao Cidadão.
Orientação conjunta n. 3/2016	Orientam os membros do Ministério Público Federal no sentido de que, em caso de arquivamento de inquérito policial homologado por uma das Câmaras com competência criminal, os respectivos autos devam ser encaminhados à Justiça Federal para baixa em seus registros.
Orientação conjunta n. 1/2018	Orientação a ser observada na elaboração e assinatura de acordos de colaboração premiada.
Orientação conjunta n. 3/2018	Orientação sobre acordos de não-persecução penal.

Fonte: Dados extraídos da página da 5ª CCR<sup>70</sup> (MPF, 2020).

A organização de enunciados e orientações pelas câmaras tem o propósito de criar *standars* de atuação. A revisão passa a ocorrer fundamentalmente através de enunciados, pois se a decisão do membro está de acordo com o enunciado, não há a necessidade de envio para a CCR, reduzindo significativamente a atividade de revisão. Com isso, abre-se espaço maior para a atividade de coordenação<sup>71</sup>.

Percebe-se que, de 1988 a 2014, foram editados 26 enunciados, resultando em uma média de um enunciado por ano. Após a especialização da 5ª CCR, entre 2014 e 2018, foram criados 16 enunciados, ou seja, uma média de quatro enunciados por ano. Assim, a média de enunciados aumentou quatro vezes. Em paralelo, foram editadas 13 orientações da 5ª CCR ou em conjunto com outras CCRs. Somados as orientações e os enunciados envolvendo a 5ª CCR, perfazem 29 “diretivas” da Câmara aos procuradores, balizando sua atuação e, dessa forma, ao

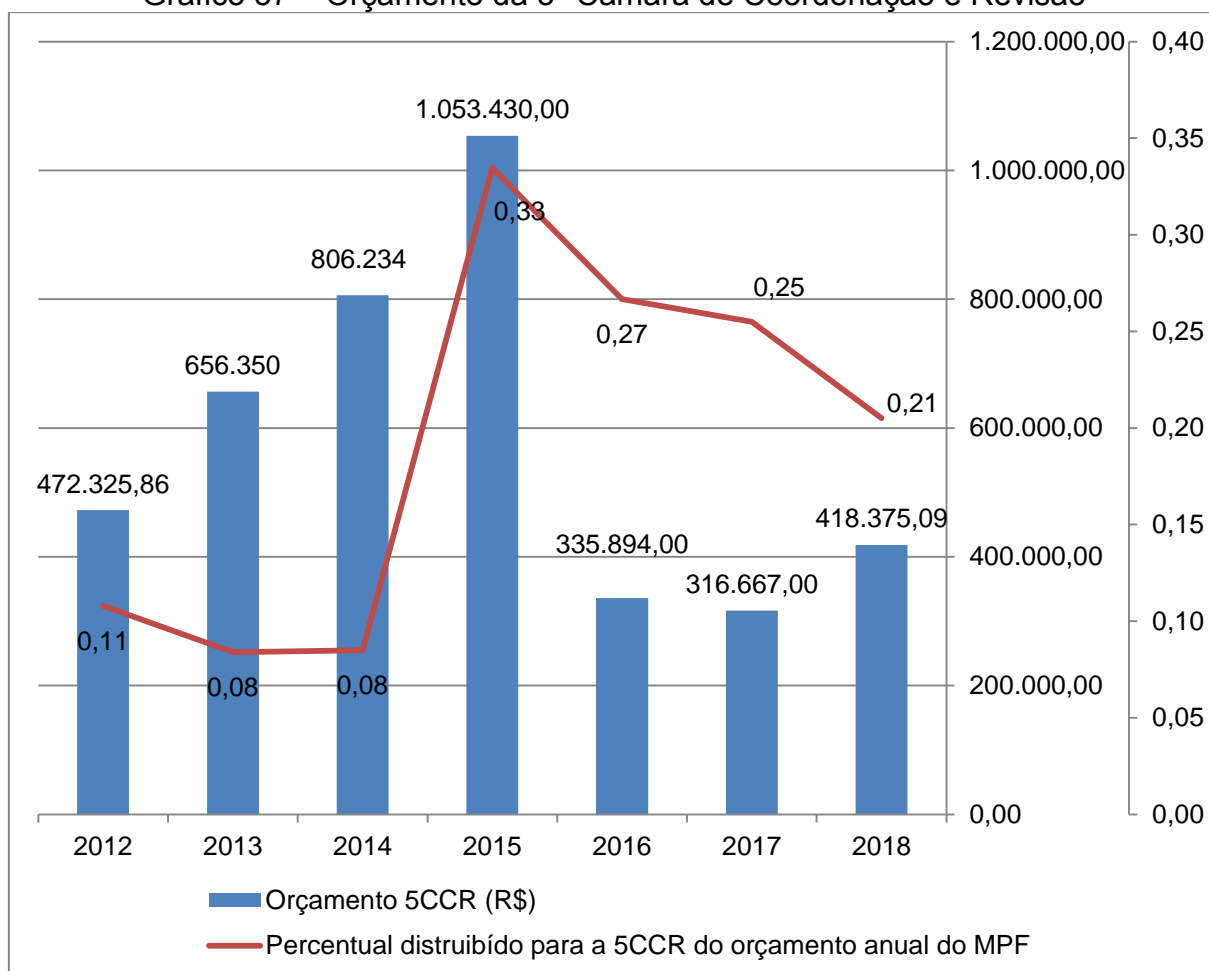
<sup>70</sup> Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes>. Acesso em: 25 maio 2021.

<sup>71</sup> “Teve a necessidade da criação de *standars*. A revisão hoje ocorre com muito enunciado. Você não envia mais para a câmara se está de acordo com o enunciado. Houve muita redução da atividade de revisão. Se audita via corregedoria esses casos depois. Isso abre muito espaço pra coordenação. [...] Como se trabalha muito no sentido de prevenção, de ações que não sejam arquivadas, o trabalho conjunto com os órgãos e muito importante. Se atua de maneira repressiva. As câmaras passaram na criação de *standars*. Orientações conjuntas, sobre como fazer um acordo de colaboração, como fazer a leniência. Há comissões permanentes para isso tudo, para haver a coordenação entre as câmaras, na criação de *standars*, orientações entre as câmaras. A própria defesa se orienta por ali.” (MPF4).

menos em tese, limitando a independência funcional. As 29 “diretivas” significam mais de sete vezes mais “diretivas” por ano desde 2014 do que havia até esse ano.

Por fim, no que diz respeito ao orçamento direcionado para as áreas de combate à corrupção, a mensuração é bastante difícil. Entretanto, o orçamento específico da 5ª CCR pode ser um indicativo a ser considerado, ressaltando que não inclui gastos com pessoal e material ou edificações, mas principalmente gastos específicos com eventos dentro da temática da corrupção, diárias e passagens.

Gráfico 37 – Orçamento da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão



Fone: Dados extraídos dos relatórios de gestão anuais da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF (2020).

Percebe-se do gráfico acima que houve um incremento gradual no orçamento bruto destinado à 5ª CCR até 2015, quando houve um corte abrupto de 68% do orçamento de 2015 para 2016, mantendo-se, então, sempre abaixo do menor orçamento anterior a 2015, que foi em 2012. Ou seja, após o corte em 2016, o patamar de valores disponíveis não retornou ao que era antes de 2015. Ao que tudo indica, trate-se dos cortes decorrentes da Emenda Constitucional n. 95/2016

(BRASIL, 2016c), que congelou o orçamento público por 20 anos a contar daquele ano. Proporcionalmente ao orçamento do MPF, a 5ª CCR viu seu orçamento aumentar em mais de quatro vezes de 2014 para 2015, o que significa um grande direcionamento financeiro para a área da corrupção em relação ao período anterior.

Ainda, as ações direcionadas à especialização podem ser mensuradas pela destinação de recursos às forças-tarefas. No caso da força-tarefa da Lava Jato, por exemplo, o custo mensal em pagamentos de substituições foi de R\$ 112,2 mil, em média<sup>72</sup>. Isso se dá porque os membros direcionados para a força-tarefa podem ser desonerados total ou parcialmente de sua carga de trabalho originária, e outro membro os substitui, acumulando as cargas de trabalho e por isso recebendo verbas indenizatórias de substituição. Considerando toda a existência da força-tarefa da Lava Jato até junho de 2019, apenas em razão da desoneração dos membros, foram gastos quase R\$ 7 milhões em verbas de substituições, segundo a Secretaria-Geral do MPU (2019). Além das verbas de substituição, os valores abaixo foram gastos pela força-tarefa da Lava Jato do Paraná por ano, com diárias e passagens, que podem ser executados pelo orçamento próprio da 5ª CCR ou via unidade do MPF ou PGR:

Tabela 15 – Destinação de valores orçamentários para uso em diárias e passagens pela FT da Lava Jato no Paraná

<b>Ano</b>	<b>Valores disponibilizados pelo MPF</b>	<b>Valores gastos pela FTLJ/PR</b>
2014	R\$ 574.399,20	R\$ 835.496,12
2015	R\$ 856.603,79	R\$ 1.189.053,90
2016	R\$ 990.753,36	R\$ 926.195,97
2017	R\$ 1.131.970,86	R\$ 902.055,01
2018	R\$ 1.083.356,50	R\$ 885.096,10
2019	R\$ 808.350,62	R\$ 656.310,78
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 5.445.434,33</b>	<b>R\$ 5.394.207,88</b>

Fonte: Secretaria-Geral do Ministério Público da União (MPF, 2020).

Observa-se que os valores gastos apenas em diárias e passagens dos membros da Lava Jato do Paraná em cada ano ultrapassa o orçamento total da 5ª CCR para aquele ano. Em 2018, único ano em que o Relatório de Atividades Anual da 5ª CCR discriminou os valores executados por categorias, a execução orçamentária da 5ª CCR foi a seguinte:

<sup>72</sup> O valor correspondente às substituições não entra no orçamento da 5ª CCR, mas no orçamento total do MPF.

Tabela 16 – Discriminação orçamentária da 5ª CCR em 2018

<b>Categoria</b>	<b>Valor executado</b>	<b>Percentual do orçamento executado</b>
Sessões do Colegiado	R\$ 99.770,05	23,85%
Reuniões ENCCLA	R\$ 74.271,79	17,75%
Encontro NCCs	R\$ 59.325,65	14,18%
Forças-tarefas	R\$ 44.035,33	10,53%
Demanda Residual PRs e PRMs	R\$ 33.255,07	7,95%
Comissão de Leniência e Colaboração Premiada	R\$ 32.080,96	7,67%
Reuniões Diversas	R\$ 17.916,77	4,28%
GT Licitações	R\$ 16.798,01	4,02%
Outros Gastos em Eventos	R\$ 12.215,45	2,92%
GT Transferência de Recursos Públicos	R\$ 9.544,37	2,28%
GT Órteses e Próteses	R\$ 9.465,82	2,26%
GT Ferramentas de TI	R\$ 7.967,95	1,90%
GT Proinfância	R\$ 1.727,87	0,41%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 418.375,09</b>	<b>100%</b>

Fonte: Relatório de Atividades de 2018 da 5ª CCR (MPF, 2018a).

Percebe-se que mais da metade do orçamento é destinado a sessões, reuniões e encontros. O valor destinado a forças-tarefas foi de 10,53% do orçamento. O valor destinado pela Câmara às forças-tarefas em 2018 equivale a 5% do valor gasto pela Lava Jato do Paraná naquele ano, demonstrando que a 5ª CCR não é responsável pelo fomento das atividades da operação, pois contribui minimamente em termos financeiros. Quase um quarto do orçamento da 5ª CCR é destinado a custear sua atividade principal de revisão, que ocorre através das sessões. Os Grupos de Trabalho (GTs) e a Comissão que visam à atividade de coordenação correspondem a quase 18% da execução orçamentária.

Entretanto, o orçamento gasto pela operação Lava Jato do Paraná em diárias e passagens é mais que o dobro de todo o orçamento da 5ª Câmara, o que aponta que o esforço financeiro no combate à corrupção não provém, de forma massiva, da 5ª CCR, mas da administração central, mais ainda se considerados os valores decorrentes das indenizações por substituição, que acompanham as desonerações dos membros da força-tarefa. Em termos globais, há um indicativo de que a grande proporção do orçamento discricionário do MPF concentra-se na PGR, inclusive servindo como meio de articulação das prioridades da administração central, tanto em termos de investimento, como é o caso da construção e aquisição de sedes

próprias e veículos automotores, como na destinação de recursos para forças-tarefas específicas que convenham às diretrizes da administração superior, saindo da alçada orçamentária da Câmara especializada.

Já mencionado acima, há ainda outra inovação encampada pelo MPF, através das CCRs e do Conselho Superior, que afeta a independência funcional dos membros da instituição. Trata-se dos grupos de especializados, que mitigam o princípio do promotor natural, e que mais recentemente assumiram a forma de forças-tarefas.

### **5.2.3 Forças-tarefas**

Decorrente da introdução das mudanças institucionais especializadoras, o MPF passou a adotar o uso reiterado de forças-tarefas para persecução de casos específicos que considera prioritários. Trata-se de inovação administrativa que afastou a instituição, em certa medida, do desenho originalmente concebido na Constituição, vez que relativiza o princípio do promotor natural. Com a formação de forças-tarefas (FTs), os órgãos colegiados da instituição (Câmaras e Conselhos) passaram a selecionar quadros de suas preferências para atuar em casos que consideram mais relevantes (KERCHE; MARONA, 2018).

Segundo Mouzinho (2007, p. 13), força-tarefa pode ser conceituada como um grupo, via de regra, formado por policiais, procuradores e representantes de outros órgãos e/ou instituições, tais como auditores da Receita Federal, por exemplo, e que se reúnem ou são convocados para investigar um evento determinado. As forças-tarefas incluem, muitas vezes, policiais ou procuradores que não são necessariamente atuantes no estado em que ocorreram as infrações alegadas. Isso ocorre, segundo entrevistas aos procuradores, por duas razões:

a necessidade de sigilo ou a complexidade do caso que pode ultrapassar as fronteiras do estado de origem e envolver outros suspeitos além daqueles sobre os quais foi iniciada a investigação. (MOURINHO, 2007, p. 14)

Segundo publicação da ESMPU (PALUDO; LIMA; ARAS, 2011) sobre o assunto, que constitui um manual para forças-tarefas do MPF, a principal característica é a transitoriedade, uma vez que as FTs são criadas para, em algum

momento, terminarem. Ainda, servem para reforçar o combate a crimes considerados pela cúpula como de maior complexidade.

Kerche e Marona (2018) sustentam que as FTs funcionam como instrumento para o procurador-geral e a cúpula do MPF criarem políticas institucionais mais coerentes e unificadas. Esse é propriamente o sentido da coordenação, função atribuída às CCRs. Aduzem, por outro lado, que o princípio do promotor natural é, no mínimo, fragilizado, uma vez que não são mais atrelados às circunscrições dos fatos, pois os procuradores são selecionados discricionariamente pela cúpula administrativa para conduzir os casos considerados de grande relevância pela alta administração. Em sua biografia, o ex-procurador-geral da república Rodrigo Janot descreveu como surgiu a primeira força-tarefa, no formato conhecido hoje, dentro do MPF:

No primeiro semestre de 2014, recebi no meu gabinete Renita Cunha Kravetz, chefe da Procuradoria da República no Paraná. Ela veio me pedir a criação de um grupo especial para tocar a investigação de um caso sobre doleiros oficiado perante a 13ª Vara Federal de Curitiba. Não me deu maiores detalhes. Disse apenas que era “coisa grande” e que demandaria mão de obra qualificada e uma boa estrutura. Youssef e outros três doleiros menores já estavam presos, mas ainda não havia qualquer sinal das delações dele e de Costa. Outro detalhe: o procurador do caso, Pedro Soares, seria substituído por outro, Deltan Dallagnol. Até hoje não entendi por que Soares saiu do caso, mas, se era vontade dele, tudo bem. Dallagnol seria o substituto natural. Decidi criar a força-tarefa de Curitiba. Dallagnol teria carta branca para montar o grupo e para tocar livremente a investigação. Era a primeira vez que se criava esse tipo de força-tarefa no Ministério Público Federal. A ideia da força-tarefa se encaixava numa promessa de minha campanha de criar unidades volantes de combate à corrupção. A Itália tem a Procuradoria Nacional Antimáfia. Nós teríamos uma Procuradoria Nacional Anticorrupção. (JANOT, 2019, p. 39)

A partir de então, o MPF dá início a formações de forças-tarefas. Todavia, é importante mencionar que sempre existiram grupos de trabalho especializados em determinadas temáticas, em que pese não em casos fáticos específicos. Ainda assim, as forças-tarefas assumem uma nova roupagem e nova operacionalidade, até então praticamente desconhecidas nos órgãos de persecução brasileiros. Alguns autores, como Kerche e Marona (2018), costumam elencar o caso Banestado como sendo a FT primogênita no MPF (força-tarefa CC-5). Naquela ocasião, que serviu de case para a 5ª CCR definir regras básicas para o funcionamento das FTs, o modelo utilizado não tinha a *expertise* e o aparato institucional que começou a compor as FTs posteriores. Realmente, os trabalhos desenvolvidos pela FT CC-5 foram pioneiros, desde o uso de métodos investigativos e tecnológicos, até a aplicação da

ferramenta de acordos de colaboração premiada. Entretanto, o formato adotado pela Lava Jato foi inédito, pois foi acompanhado de uma institucionalização da especialização fática, em clara evidência de aprendizado institucional. A estruturação das FTs no MPF foi fundamental para que a Lava Jato atingisse os resultados que protagonizou. Além disso, foi fundamental para alimentar a agenda do MPF, fortemente orientada pelo planejamento estratégico para o combate à corrupção. A importância das forças-tarefas para o combate à corrupção foi evidenciada nas entrevistas realizadas com membros do MPF:

*Forças-tarefas são mais determinantes hoje no combate à corrupção [do que os Núcleos de Combate à Corrupção]. A lava jato só vem do trabalho de força-tarefa. E a força-tarefa não teria existido sem a especialização. (MPF1)*

*Antes das forças-tarefas (task forces) já existiam essas forças-tarefas, mas eram os grupos de trabalho. A [Operação] Anaconda e a Themis tinham grupos, operações, que chamam casos. Os casos passaram a se chamar operações. Os grupos passaram a se chamar forças-tarefas.*

*Precisava conversar com outros órgãos, precisava quebra de sigilo bancário, precisava do Bacen, Receita para sigilo fiscal. Quando a CGU foi criada, qualquer sobrepreço precisava da CGU.*

*A força-tarefa começou a surgir por causa da perenidade. Você não tem um processo ou dois. Se percebia que aquela investigação teria fases. Então você permite que procuradores se dediquem com exclusividade e que procuradores regionais fiquem atuando no primeiro grau. Precisa da autorização do conselho superior e da Câmara.*

*As pessoas pedem força-tarefa via Câmara. Fazem relatório para câmaras. As câmaras aprovam as forças-tarefas pelo conselho, que dá um período de ano, prorrogável. A Câmara dá um “selo” de estar acompanhando a força-tarefa. (MPF4)*

Conforme já referido, em 2011, a ESMPU lançou o Manual de Atuação em Forças-Tarefas, de autoria de três membros que poucos anos depois viriam a compor a FT da Lava Jato (Januário Paludo, Carlos Fernando dos Santos Lima e Vladimir Aras). O Manual faz referência expressa à experiência no caso Banestado, reforçando a tese de que a FT CC-5 constituiu um *case*, com intenção institucionalizada de aprimoramento da atuação através da concentração em forças-tarefas.

O Manual começa por traçar as experiências internacionais, especialmente a americana e italiana, e passa para a experiência do MPF no caso da FC CC-5, terminando por apresentar dois anteprojetos de resolução para disciplinar o funcionamento das FTs no MPF. O modelo proposto pelo manual parece ter sido



acolhido pelo MPF, a começar pela implementação do aval do procurador-geral e deliberação dos órgãos colegiados (Conselho Superior e Câmaras de Coordenação e Revisão). A autorização pela cúpula se faz necessária tendo em vista fatores como deslocamento de carga de trabalho (desonerações), concentração financeira e de pessoal para as FTs, em detrimento de todas as outras atuações desempenhadas pela instituição.

Esses dois pontos são cruciais para a instituição e desempenho das forças-tarefas: dotação financeira e de pessoal e a desoneração, que implica na possibilidade de dedicação exclusiva pelos membros que participem da força-tarefa. Vale mencionar que a desoneração tem um peso importante em termos institucionais, pois a carga de trabalho originária daquele “promotor natural”, que deixará de sê-lo na sua circunscrição originária de trabalho, passará para outro membro, que receberá compensação financeira pelo acréscimo de trabalho (chamada indenização por substituição).

Apenas para ilustrar o potencial alcançado em termos de força-tarefa, a FT da Lava Jato em Curitiba, em meados de 2019, contava com o apoio exclusivo de 28 servidores, sendo nove contratados extraquadro (cargos em comissão) e 19 servidores do quadro deslocados para atuarem apenas na FT, além de 26 estagiários. Ao todo, incluindo procuradores, a equipe da FT no Paraná contava com 69 pessoas. A título comparativo, o número de integrantes superava o quadro de pessoal de todo estado de Roraima. Além da destinação de pessoal, a PGR destinou especificamente para a FT da Lava Jato do Paraná a média de R\$ 900 mil por ano, para gastos com diárias e passagens, como já visto anteriormente.

Quadro 9 – Recursos humanos destinados exclusivamente à Força-Tarefa da Lava Jato no Paraná em agosto de 2019

<b>Recursos Humanos</b>	<b>Quantidade</b>
Servidores	19
Cargo em comissão	9
Procuradores da república	12
Procuradores regionais da república	3
Estagiários extras	26

Fonte: Secretaria-Geral do Ministério Público da União (MPU, 2020).

No que diz respeito às desonerações, a participação dos procuradores em forças-tarefas pode se dar pelos modelos de atuação exclusiva (quando deixa o respectivo ofício e passa a atuar apenas nos casos distribuídos à FT), de

desoneração parcial (em que acumula parte das duas atividades com os novos encargos), e ainda sem desoneração (nas situações em que mantém integralmente as atividades no ofício do qual é titular). No caso da FT da Lava Jato no Paraná, nove dos atuais integrantes atuaram no modelo de desoneração total ou parcial. Reflexo disso é o elevado gasto em substituições para cumprir a carga de trabalho originária do “promotor originário” deslocado para a FT. Segundo a PGR, apenas em decorrência das desonerações da FT da Lava Jato de Curitiba, foram gastos, em média, R\$ 112,2 mil por mês em substituições, atingindo a marca de R\$ 1,4 milhão por ano, apenas para desonerar os membros das FTs<sup>73</sup>.

Após a experiência da Lava Jato, ao final de 2018, o MPF contava com 27 forças-tarefas em andamento, sendo a Lava Jato a maior delas até então, contando com quatro frentes (Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília). As forças-tarefas do MPF permeiam por diversas temáticas, sendo as principais as que envolvem questões ambientais e corrupção. Destacam-se as que objetivam apurar danos decorrentes das barragens de Minas Gerais (Força-Tarefa Brumadinho, Fundão e Rio Doce), derramamento de óleo no litoral brasileiro, Força-Tarefa Amazônia (com objetivo de combater a grilagem, desmatamento e ilícitos ambientais no sul da Amazônia), Força-Tarefa Hydro (questões ambientais em Barcarena no Pará), Força-Tarefa Araguaia (mortos na ditadura), Força-Tarefa Intervenção Postalis

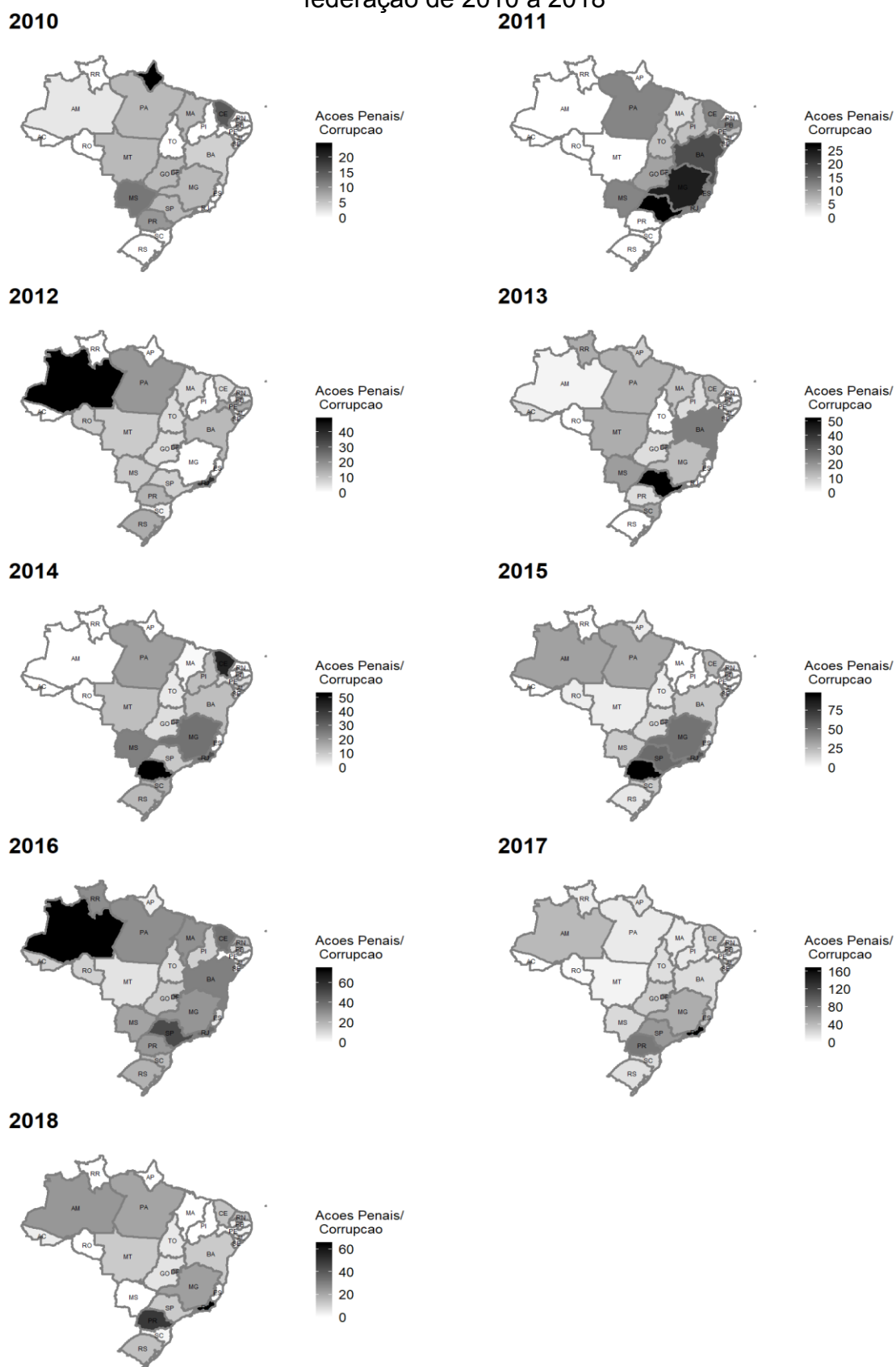
---

<sup>73</sup> Dada a exclusividade de recursos financeiros e pessoais, bem como o protagonismo que passam a ter as Forças-tarefas, surgem alguns atritos dentro do MPF, como ressaltou a entrevista MPF4: “Quando você dirige recursos para forças-tarefas e grupos especializados, alguns outros grupos se ressentem. Não é uma resistência, mas um ressentimento. Às vezes, ocorre de pessoas da própria área criminal, mas de outras subáreas, como tribunal do júri, [precisarem] de recursos. Em tempo de recursos escassos, findáveis, as pessoas pedem melhor distribuição de recursos. Até dentro da área da corrupção, você tem a força-tarefa Lava Jato em Curitiba pedindo recursos e o Rio, em Brasília a Greenfield. Cabe [à] administração ter esse olhar, para que haja um planejamento de recursos financeiros. A gente vai ganhando conhecimento. A força-tarefa surge depois que a coisa já começou. Você encontra um caso grande e aí institui a força-tarefa. Os grupos de apoio que existem são pré-existent, que auxiliam o colega promotor natural. Essa é uma forma mais equânime de distribuição de recursos”. A entrevista MPF3 enfatiza, ainda, a concorrência surgida dentro da instituição em decorrência dos privilégios atribuídos à FT da Lava Jato em Curitiba: “A PGR deu os meios, priorizou, e a Lava Jato de Curitiba tem uma estrutura maior, claramente adequada. Se fosse daquele jeito para todo mundo, seria ótimo. Hoje já começa a ser necessário repensar isso, porque há outras demandas, correlatas, que surgiram da Lava Jato, as congêneres, no RJ, em SP, ou mesmo a Greenfield, que precisam também ter sua estrutura. A prioridade é dada. Criaram outras FTs, com prejuízo da distribuição original, pela cúpula, tanto pela PGR como pelo CSMPF, que autoriza a criação das FTs e os afastamentos, ou às vezes o trabalho em auxílio daqueles que vão auxiliar, de que é necessária essa ajuda, essa linha e essa prioridade. Mas não tem uma priorização em nível de recursos, até porque você tem que tratar de outras matérias, e tem uma dificuldade de gestão financeira. Mas, pelos olhos de hoje, o momento é da Operação Lava Jato. A prioridade foi dada de uma maneira mais completa, mas já tinha essas atuações sempre pontuais. Ou mesmo quando teve a Banestado, houve colegas designados só para aquilo em Curitiba, mas tinha bem menos recurso, até tecnológico, mais artesanal”.

(fraudes no fundo previdenciário dos Correios), dentre outras. As principais forças-tarefas envolvendo a temática da corrupção são, além da Lava Jato, Arquimedes (investiga corrupção envolvendo madeiras no norte do País), Maus Caminhos (fraudes envolvendo verbas da saúde na Amazônia), Ararath (crimes contra o sistema financeiro, lavagem de dinheiro e corrupção no Mato Grosso), Panatenaico (desvios de recursos públicos na construção do estádio Mané Garrincha), Zelotes (crimes praticados junto ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF) e Greenfield (desvio de recursos públicos e de fundos de pensões vinculados aos desdobramentos da Operação Lava Jato).

As forças-tarefas costumam resultar em uma grande quantidade de ações judiciais. Quando agrupadas as ações de corrupção por estados, percebe-se que há um deslocamento de acordo com o desencadeamento das grandes operações. Entre 2013 e 2015, há um maior número de processos por corrupção ajuizados no Paraná, decorrentes dos trabalhos da FT da Lava Jato naquele estado. Em 2016, há um deslocamento para o estado do Amazonas, aparentemente como resultado das FTs Amazônia e Maus Caminhos, ambas de 2016, e Arquimedes, em 2017. Entre 2017 e 2018, há novamente um forte avanço da FT da Lava Jato, mas agora ganhando destaque no estado do Rio de Janeiro, inclusive com maior concentração de ações por corrupção da série de anos analisados, conforme ilustram os mapas da figura abaixo:

Figura 5 – Mapas de concentração de ações penais por corrupção por estado da federação de 2010 a 2018



Fonte: Dados extraídos do sistema Único/Corregedoria do MPF (2021).

Em termos de produtividade e efetividade, ao que tudo indica, as FTs produzem um efeito de incremento da atuação do MPF no combate à corrupção, decorrente da concentração de esforços institucionais nos casos considerados prioritários. Em termos de coordenação, as FTs aparecem como um forte instrumental de priorização das intenções da cúpula da instituição, a quem incumbe autorizar e destinar recursos, bem como encerrar as atividades de cada uma das FTs.

Dessa forma, pode-se supor que as FTs se tornariam uma ferramenta de controle da PGR sobre a atuação institucional dos membros, remodulando a autonomia dos seus membros. Isto, primeiro, porque direciona condições materiais e financeiras para os casos que pretende que produzam maiores resultados. Segundo, porque sobrecarrega os demais membros de onde são retirados aqueles que compõem a FT, fazendo com que o trabalho residual seja prejudicado pela sobrecarga decorrente das desonerações. Terceiro, porque permite à cúpula administrativa (PGR, Conselho Superior e Câmaras) selecionar os membros de sua preferência para atuação nas FTs. Este terceiro elemento faz com que os membros queiram ser “aliados” da gestão atual, para eventualmente serem cooptados para a FT de sua preferência, que além de notoriedade, permite alcançar vantagens financeiras, como diárias e, eventualmente, promoção por merecimento (tendo em vista que a concentração de esforços e recursos possibilita resultados melhores do que os ordinários, bem como tratar de casos privilegiados pela instituição), além de permitir que membros lotados em regiões ermas do País possam vir a residir em grandes centros, burlando a regra da remoção, que se dá por antiguidade no cargo.

Contudo, há que se considerar o fato de que a Lava Jato parece ter caminhado em sentido oposto (ao menos de 2014 a 2019), exercendo uma nova e expressiva modulagem de autonomia, inclusive em relação ao procurador-geral. Kerche e Marona (2018, p. 83) enfatizam a expressiva autonomia que revestiu a FT da Lava Jato, que passou a atuar e se posicionar publicamente sem subordinação ao procurador-geral<sup>74</sup>.

As FTs, portanto, produzem uma desacomodação na autonomia endógena, forçando limites existentes e remodulando o formato alinhavado pelo desenho

---

<sup>74</sup> Esse fato é corroborado pelo quadro abaixo, intitulado “Histórico de notícias na página da internet do MPF sobre a criação de fundação pela força-tarefa da Lava Jato para gerir fundo proveniente de acordo celebrado pela Petrobrás nos Estados Unidos” em que colacionados os recortes de notícias de enfrentamento entre a FT da Lava Jato e a PGR.

institucional precedente a elas. Indubitavelmente, afetam a capacidade institucional naquilo que é de interesse da administração superior, e indiretamente nos casos em que não são prioridades da cúpula do MPF.

## 6 AUTONOMIA INSTITUCIONAL

A autonomia institucional diz respeito à tomada de decisão, definição de prioridades e alocação de recursos. Bersch, Praça e Taylor (2017) conceituam a variável autonomia como a medida inversa da politização geral da burocracia. Santos (2013) enfatiza que o grau de autonomia das instituições públicas está relacionado à composição do serviço público, ou seja, espelha a presença de um perfil mais profissionalizado, com funcionários de carreira recrutados por concurso público ou, em oposição, a permanência de formas de recrutamento para postos públicos baseados em “patronagem” política ou *spoil system*, quando o preenchimento dos cargos está baseado na possibilidade de indicação pelo governante, geralmente em troca de apoios, votos ou lealdade política e/ou pessoal.

A autonomia e, como consequência dela, o potencial de mobilização, são tratados aqui como fatores que podem viabilizar o aumento da capacidade institucional que, por sua vez, se traduz no crescimento de atuação do Ministério Público Federal.

A mobilização é tomada aqui como o potencial institucional de fazer prevalecer o interesse e a agenda da cúpula da instituição sobre outras esferas políticas de atuação, como legislativo, executivo e judiciários, bem como sobre toda a estrutura da administração interna, inculcando caminhos que sejam seguidos por todas as unidades internas.

A autonomia institucional pode ser observada sob a perspectiva interna e externa. A autonomia endógena é mais conhecida no meio jurídico como independência funcional. A autonomia externa ou exógena, relaciona-se diretamente à capacidade de mobilização institucional, pois refere-se à prerrogativa de não sofrer influências externas na sua agenda, especialmente pelo fato de o Ministério Público brasileiro ser muito pouco *accountable*.

A independência funcional é calcada, principalmente, no princípio do “promotor natural”, na desvinculação da ascensão na carreira das atribuições do PGR e da impossibilidade de demissão por ato unilateral do procurador-geral da república. Segundo o princípio do “promotor natural” (paralelo ao princípio do “juiz natural”, mas sem previsão legal específica), qualquer pessoa somente poderá ser processada por membro do Ministério Público previamente designado para a função. O procurador-geral não pode escolher alguém que não seja o promotor do caso

previamente incumbido por regras já existentes. Como se verá adiante, foram criadas formas que podem ser entendidas como mitigação ou distorções do princípio do promotor natural, notadamente, através da criação de especializações e forças-tarefas.

Em relação à autonomia exógena, há que se verificar em que medida o MPF sofre influências externas, especialmente dos demais poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), e em que medida é capaz de fazer prevalecer sua agenda através da mobilização institucional, diretamente atrelada à autonomia institucional.

Em relação ao Poder Judiciário, não há muitas disputas em termos de influências externas que venham a afrontar a autonomia institucional do MPF. Uma questão, todavia, diz respeito aos arquivamentos determinados pelo STF de ofício, sem pedido da PGR, nos casos envolvendo investigações que tramitam na Suprema Corte, decorrentes da operação Lava Jato.

Trata-se, segundo sustenta o MPF, da defesa do sistema acusatório, em detrimento do sistema inquisitorial, sob o argumento de que este esteve vigente apenas até a Constituição de 1988, e sendo com esta incompatível. As iniciativas da procuradoria-geral são no sentido da necessidade de separação forte e consistente das funções de acusação, defesa e julgamento, a fim de garantir a atribuição constitucional do MP como titular exclusivo da ação penal pública, a quem competiria, exclusivamente a acusação ou o arquivamento. Segundo sustenta a tese do MPF, a partir da Constituição Federal de 1988, art. 129, inciso VIII (BRASIL, 1988), somente o Ministério Público, enquanto titular exclusivo da ação penal, teria a prerrogativa de avaliar a viabilidade da investigação criminal e promover o arquivamento nas situações que assim entender cabíveis, sob pena de violação aos pilares democráticos da imparcialidade do órgão julgador e da sua inércia na fase investigatória.

No caso concreto, o STF determinou o arquivamento em apurações da operação Lava Jato em que a investigação se deu a partir de colaborações premiadas. Nesses casos, o STF tem entendido que houve excesso de prazo na investigação, determinando o arquivamento dos autos.

As investigações arquivadas foram as seguintes: Inquérito 4.442, que investigava Ricardo Ferraço por recebimento de propina, decorrente de delação premiada dos diretores da Odebrecht; Inquérito 4.244, o qual investigava Aécio Neves, supostamente envolvido em lavagem de dinheiro e corrupção no caso



Furnas; Inquérito 4.429, que investigava Carlos Eduardo de Sousa Braga e Omar José Abdel Aziz, tendo por objeto corrupção passiva em relação à construção da Ponte do Rio Negro; Inquérito 4.391, envolvendo Bruno Cavalcanti de Araújo, mencionado em delação premiada dos diretos da Odebrecht; Inquérito 4.393, que investigava Jorge Viana, também mencionado nas delações da operação Lava Jato pelos diretos da Odebrecht; Inquérito 4.441, envolvendo Daniel Elias Carvalho Vilela, pelo crime de falsidade ideológica eleitoral; Inquérito 4.419, em que foram investigados Kátia Abreu e seu marido Moisés Gomes pelo suposto recebimento de propina pela Odebrecht; Inquérito 4.420, envolvendo Rodrigo Garcia, também mencionado em delação premiada; e, ainda, o Inquérito 4.454, que investigava Beto Mansur pela suposta prática do delito de falsidade ideológica eleitora, decorrente de delação premiada dos diretores da Odebrecht (MPF, s/d.).

Em todos os casos, os investigados detinham foro por prerrogativa de função junto ao STF, e a Corte determinou o arquivamento das investigações sem que o MPF tivesse concluído a apuração.

Quanto ao Poder Legislativo, as tentativas de limitação do poder de investigação por parte do Ministério Público, as mudanças na Lei de Abuso de Autoridade e o desmonte do projeto “10 medidas contra a corrupção” foram as maiores tentativas de intervenção na autonomia institucional do MPF, enquanto desarticulação da mobilização institucional arquitetada pelo MPF.

O principal freio à autonomia institucional exógena do MPF, reside, assim, no Poder Executivo, que detém poderes para escolher a autoridade máxima do MPF, de acordo com seus interesses pessoais e políticos. Considerando que o presidente da república é quem escolhe seu principal “algoz”, especialmente quando se trata da temática anticorrupção, existe a possibilidade de as prioridades do MPF acabarem por serem definidas por aquele que tem o poder de escolher o ator condutor da instituição, o procurador-geral da república.

Neste aspecto, a definição de prioridades possui estreita relação com os mandatos dos procuradores gerais da república, que, em tese, passam a apresentar maior autonomia exógena quando da observância da lista tríplice de indicação, questão que merece análise mais detida.

Por outro lado, a mobilização institucional, que é consequência da autonomia institucional, é fator determinante para fazer prevalecer os interesses e a agenda institucional, ao mesmo tempo que reforça a magnitude da autonomia do MPF. O

acolhimento ou não da lista tríplice é capaz de traçar um panorama do potencial de mobilização institucional, que é sustentado pela autonomia e, ao mesmo tempo, a alimenta.

A seguir, traçam-se considerações sobre a independência funcional, e em seguida sobre a autonomia exógena e o potencial de mobilização decorrente dela, especialmente, no que diz respeito à forma de escolha do procurador-geral da república e sua influência sobre a agenda do combate à corrupção.

### 6.1 AUTONOMIA ENDÓGENA (OU INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL)

A partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988), os membros do MPF são dotados de alto grau de autonomia, chamada pela literatura jurídica de independência funcional. Trata-se do elevado nível de autonomia em relação tanto aos controles internos quanto externos, que permite ampla discricionariedade aos procuradores da república no exercício de suas funções. Segundo o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2015, s./p.), a independência funcional dos membros do MPF é conceituada da seguinte forma:

Cada procurador, no exercício de suas funções, tem inteira autonomia. Não fica sujeito a ordens de quem quer que seja, nem a superiores hierárquicos. Se vários membros do MPF atuam em um mesmo processo, cada um pode emitir sua convicção pessoal acerca do caso; não estão obrigados a adotar o mesmo entendimento do colega. Em decorrência desse princípio, a hierarquia no MPF é considerada com relação a atos administrativos e de gestão.

Conforme já referenciado no capítulo próprio que trata do histórico de mudanças institucionais pelo qual passou a instituição, o Ministério Público alcançou novo *status* com a Constituição Federal (BRASIL, 1988), que garantiu independência funcional a todos os seus membros. Essa autonomia interna dos indivíduos em relação aos chefes da instituição limita os poderes dos procuradores gerais em relação aos “subordinados”. Some-se a isso o fato de que as promoções, que costumam ser instrumento de manipulação de poder e alinhamento com metas e prioridades das chefias de instituições públicas, foram garantidas por tempo de serviço (antiguidade) e por merecimento, mas, nesse caso, a decisão compete ao órgão colegiado, portanto, não é controlado pelo procurador-geral. Ainda, os membros do MP detêm uma característica concedida pela Constituição denominada

vitaliciedade, que, conforme já esclarecido anteriormente, é mais robusta que a estabilidade dos servidores públicos em geral. Significa dizer que as demissões, que poderiam ser formas de incentivar o alinhamento institucional e coibir divergências, são casos raríssimos e decididos também por colegiado (MARONA; KERCHE, 2018).

Percebe-se, portanto, o amplo espaço para atuações independentes e diversificadas dentro da instituição, estabelecidos pelo ordenamento jurídico a partir de 1988. Mas há outro fator que incrementa em grande proporção a autonomia endógena dos membros do MP: o princípio do “promotor natural”. Sem previsão legal expressa, o princípio do promotor natural foi criado pela doutrina jurídica como princípio implícito, em analogia ao princípio do juiz natural previsto no artigo 5º, inciso LIII da Constituição Federal (BRASIL, 1988)<sup>75</sup>. Segundo o princípio do promotor natural (ou promotor imparcial), qualquer pessoa, física ou jurídica, somente pode ser processado (judicial ou extrajudicialmente) por integrante do MP previamente designado para a função, ou seja, em paralelismo ao teor do princípio do juiz natural previsto na Constituição: ninguém será acusado por um procurador da república (ou promotor de justiça) que não seja aquele responsável pelos casos de determinada localidade. Esse princípio não permite a designação de determinado membro para um caso que não seja previamente de sua responsabilidade.

Em termos de independência funcional, o princípio do promotor natural impede que o procurador-geral intervenha na atuação de cada membro, destituindo-o de apurar determinados casos ou nomeando outros de sua confiança que assumirão o perfil que deseja na atuação. Trata-se, portanto, de um grande reforço na atuação independente de cada membro, que, mesmo contrariando entendimento ou diretriz do superior hierárquico, poderá dar andamento e se posicionar nas acusações como bem lhe aprouver, sem temor de destituição do caso.

Esse caráter independente só ganhou corpo a partir da Constituição (BRASIL, 1988), como já referido. Entrevista conduzida por Chaves e Nunes (2005) a membros de relevância histórica no desenvolvimento institucional do MPF

---

<sup>75</sup> “A doutrina do promotor natural, portanto, sobretudo no que respeita ao aspecto da vedação do promotor de exceção, fundamenta-se no princípio da independência funcional e da inamovibilidade (funcional) dos membros do Ministério Público, exatamente para que a instituição não se reduza ao comando e às determinações de um único órgão da hierarquia administrativa, impondo-se, por isso mesmo, como garantia individual. É nesse ponto, precisamente, que o aludido princípio vai encontrar maior afinidade com o juiz natural. Este, orientado também para a exigência do juiz materialmente competente, além da vedação do tribunal ou juiz de exceção, constitui garantia fundamental de um julgamento pautado na imparcialidade” (OLIVEIRA, 2009, p. 144).

evidenciaram como era a questão da independência funcional antes da mudança introduzida pela Constituição (BRASIL, 1988). Registramos o pronunciamento de Artistedes Junqueira, ex-procurador-geral da república:

Recebemos uma comunicação, se não me engano em 1975 ou 74, do procurador-geral da república de então, que dizia o seguinte: em mandado de segurança, o procurador da república tem que opinar a favor da autoridade coatora. Foi motivo de galhofa entre todos nós, porque isso era dizer o seguinte: você não tem liberdade nem independência de opinar da forma como você quer ou como a lei exige que você faça. Você tem que opinar favoravelmente ao ato da autoridade coatora, defender o ato da autoridade, desvirtuando por completo a intervenção do Ministério Público em mandado de segurança. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 19-20)

Para entender o grau de autonomia individual de que foram munidos os membros do MPF a partir da Constituição Federal de 1988, alguns episódios ocorridos durante o deslinde da operação Lava Jato podem ser emblemáticos. Enfrentamentos entre a força-tarefa Lava Jato de Curitiba e a cúpula do MPF, personificada na procuradora-geral da república, Raquel Dodge, foram explícitos, por algumas vezes, como no caso do direcionamento das multas decorrentes de acordos da Petrobrás nos Estados Unidos, no valor aproximado de R\$ 2,5 bilhões, que retornariam ao Brasil através de um fundo administrado pela força-tarefa. Após ter sido criado o fundo, avalizado pelo Judiciário, a PGR ajuizou uma ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) no STF, visando desconstituir a criação do fundo (MPF, 2019c). Iniciou-se, aí, uma disputa interna de poderes e discursos entre a força-tarefa Lava Jato de Curitiba e a PGR, demonstrando uma quase inexistência de subordinação jurídica e técnica da primeira em relação à segunda, sob a justificativa da independência funcional.

Impressiona, inclusive, o uso da página eletrônica do MPF na internet como ringue de disputa de discursos entre as duas posições. A força-tarefa Lava Jato de Curitiba utilizava-se da Assessoria de Comunicação do Paraná e do espaço próprio que a força-tarefa já havia conquistado no *site* oficial da instituição para divulgar posições e notícias em ataque à PGR, enquanto esta se utilizava da Assessoria de Comunicação da PGR para rebater a força-tarefa.

Quadro 10 – Histórico de notícias na página da internet do MPF sobre a criação de fundação pela força-tarefa Lava Jato para gerir fundo proveniente de acordo celebrado pela Petrobras nos Estados Unidos

Data	Noticiante/ Título da notícia	Site	Teor (trechos)
30/01/2019 - 18:15	FT Lava Jato (PR): Petrobras deposita R\$ 2,5 bilhões que serão revertidos em benefício da sociedade, em razão de acordo feito com a força-tarefa Lava Jato	<a href="http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/petrobras-deposita-r-2-5-bilhoes-que-serao-revertidos-em-beneficio-da-sociedade-em-razao-de-acordo-feito-com-a-forca-tarefa-lava-jato">http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/petrobras-deposita-r-2-5-bilhoes-que-serao-revertidos-em-beneficio-da-sociedade-em-razao-de-acordo-feito-com-a-forca-tarefa-lava-jato</a>	“A Petrobras depositou hoje (30) R\$ 2.567.756.592,00 em conta vinculada à 13ª Vara Federal de Curitiba, em cumprimento ao acordo feito com os procuradores integrantes da força-tarefa da Lava Jato no Paraná em 23 de janeiro deste ano e homologado pela Justiça dois dias depois.”
07/03/2019 - 18:25	FT Lava Jato (PR): Força-tarefa Lava Jato esclarece dúvidas sobre acordo com Petrobras	<a href="http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/forca-tarefa-lava-jato-esclarece-duvidas-sobre-acordo-com-petrobras">http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/forca-tarefa-lava-jato-esclarece-duvidas-sobre-acordo-com-petrobras</a>	“O acordo prevê a possibilidade de o MPF e o MP/PR, se entenderem pertinente, ocuparem um assento cada no órgão superior de deliberação da fundação, que será, entretanto, efetivamente gerida pela sociedade civil. Vale lembrar que, segundo o Código Civil, o Ministério Público é responsável pela fiscalização de qualquer fundação em território nacional.”
12/03/2019 - 15:30	FT Lava Jato (PR): Força-tarefa Lava Jato busca garantir que R\$ 2,5 bilhões, frutos do acordo com a Petrobras, sejam usufruídos pela sociedade brasileira	<a href="http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/forca-tarefa-lava-jato-busca-garantir-que-r-2-5-bilhoes-frutos-do-acordo-com-a-petrobras-sejam-usufruidos-pela-sociedade-brasileira">http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/forca-tarefa-lava-jato-busca-garantir-que-r-2-5-bilhoes-frutos-do-acordo-com-a-petrobras-sejam-usufruidos-pela-sociedade-brasileira</a>	“Diálogos estão sendo estabelecidos com AGU, CGU e TCU para aprimorar forma da destinação dos valores.”

Data	Noticiante/ Título da notícia	Site	Teor (trechos)
12/03/2019 - 17:50	PGR: ADPF questiona decisão que homologou acordo entre Petrobras e MPF no Paraná	<a href="http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/adpf-questiona-decisao-que-homologou-acordo-entre-petrobras-e-mpf-no-parana">http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/adpf-questiona-decisao-que-homologou-acordo-entre-petrobras-e-mpf-no-parana</a>	<p>“Por entender que, embora tenha um fim lícito – a adequada aplicação de recursos públicos –, o acordo extrajudicial firmado entre a Petrobras e a Força-Tarefa Lava Jato no Paraná viola a Constituição, a procuradora-geral da república, Raquel Dodge, propôs uma Ação por Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF) contra a decisão judicial que homologou o acordo.</p> <p>[...] de um lado, os integrantes da Força-Tarefa não têm poderes legais e constitucionais para assinar um pacto de natureza administrativa e, do outro, a 13ª Vara Federal de Curitiba, responsável pela homologação, não possui competência jurisdicional para atuar na matéria”.</p>

Data	Noticiante/ Título da notícia	Site	Teor (trechos)
13/03/2019 - 14:20	FT Lava Jato (PRR4): Nota: Força-tarefa da Lava Jato na 4ª Região presta esclarecimentos sobre acordo entre MPF, Petrobras e governo dos EUA	<a href="http://www.mpf.mp.br/regiao4/sala-de-imprensa/noticias-r4/nota-forca-tarefa-da-lava-jato-na-4a-regiao-presta-esclarecimentos-sobre-acordo-entre-mpf-petrobras-e-governo-dos-eua">http://www.mpf.mp.br/regiao4/sala-de-imprensa/noticias-r4/nota-forca-tarefa-da-lava-jato-na-4a-regiao-presta-esclarecimentos-sobre-acordo-entre-mpf-petrobras-e-governo-dos-eua</a>	<p><i>“1. Procuradores da República têm garantida a independência funcional para atuar em nome do MPF, representando-o juridicamente nos processos que lhes cabem. A independência funcional consiste em princípio estruturante do Ministério Público previsto na Constituição Federal (Art. 127, §1º), tendo como propósito assegurar a atuação dos seus agentes livre de pressões externas, sejam políticas, econômicas ou ideológicas.</i></p> <p><i>2. Insere-se nas atribuições dos procuradores da República a negociação de acordos relativos aos processos que, por lei, estão afetos ao seu ofício funcional. Acordos firmados pelo Ministério Público com pessoas físicas ou jurídicas devem ser levados à homologação judicial, conforme determinação legal, para exame e decisão sobre sua regularidade, legalidade e voluntariedade.</i></p> <p><i>Diariamente o Ministério Público, Estadual e Federal, celebra centenas desses acordos com destinação de recursos para instituições de várias naturezas jurídicas.</i></p> <p><i>3. Por expressa disposição constitucional, que garante a atuação independente de seus membros, não há hierarquia funcional entre os membros do Ministério Público.”</i></p>
13/03/2019 - 17:25	FT Lava Jato (PR): Lava Jato: procuradores esclarecem dúvidas sobre acordo com a Petrobras	<a href="http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/lava-jato-procuradores-esclarecem-duvidas-sobre-acordo-com-a-petrobras">http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/lava-jato-procuradores-esclarecem-duvidas-sobre-acordo-com-a-petrobras</a>	<p><i>“A força-tarefa da Lava Jato foi surpreendida pela ação proposta pela procuradora-geral, que em momento algum procurou a força-tarefa para obter informações ou compreender as razões e circunstâncias do acordo feito. A ação da procuradora-geral constitui uma inadequada intromissão na independência funcional dos procuradores que têm atribuição para tratar dos fatos, o que é uma garantia constitucional da sociedade brasileira.”</i></p>

Data	Noticiante/ Título da notícia	Site	Teor (trechos)
15/03/2019 – 19:30	FT Lava Jato (PR) Força-tarefa Lava Jato requer à JFPR envio de informações sobre fundo para o STF	<a href="http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/forca-tarefa-lava-jato-requere-a-jfpr-envio-de-informacoes-sobre-fundo-para-o-stf">http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/forca-tarefa-lava-jato-requere-a-jfpr-envio-de-informacoes-sobre-fundo-para-o-stf</a>	“A decisão [do STF que suspende os efeitos do acordo] é reflexo do entendimento equivocado da procuradora-geral a respeito do acordo, segundo o qual os recursos ficariam no Brasil se não fosse a realização do acordo suspenso.”
18/03/2019 - 12:20	PGR: Acordo Petrobras/EUA: PGR pede que STF determine à Caixa que apresente informações sobre dinheiro depositado	<a href="http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/acordo-petrobras-eua-pgr-pede-ministro-determine-que-cef-apresente-informacoes-sobre-dinheiro-depositado">http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/acordo-petrobras-eua-pgr-pede-ministro-determine-que-cef-apresente-informacoes-sobre-dinheiro-depositado</a>	“[...] [Raquel Dodge] Também enfatizou a boa-fé e o caráter louvável da iniciativa. No entanto, destaca que não pode o Ministério Público “perder a essência da sua atuação, que é a independência funcional pela equidistância das partes envolvidas nos litígios”.
29/03/2019 - 15:55	FT Lava Jato (PR) Lava Jato: força-tarefa do Paraná apresenta esclarecimentos sobre acordo firmado com a Petrobras	<a href="http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/lava-jato-forca-tarefa-do-parana-apresenta-esclarecimentos-sobre-acordo-firmado-com-a-petrobras">http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/lava-jato-forca-tarefa-do-parana-apresenta-esclarecimentos-sobre-acordo-firmado-com-a-petrobras</a>	“Para possibilitar a interlocução junto a outros órgãos visando a conferir maior segurança jurídica à forma de encaminhamento dos recursos, a força-tarefa solicitou ao Juízo a suspensão do prazo para a criação da fundação. AADPF foi ajuizada pela Procuradoria-Geral da República poucas horas depois dessa solicitação. Além disso, no documento, a força-tarefa apresenta um breve histórico do acordo, incluindo o acompanhamento feito pela Procuradoria-Geral da República, e as justificativas para sua realização, reforçando a importância do exercício da independência funcional pelos membros do MPF.



Data	Noticiante/ Título da notícia	Site	Teor (trechos)
02/04/2019 - 12:50	PGR: PGR e presidente da Petrobras discutem bases de ADPF que questionou acordo entre estatal e Lava Jato de Curitiba	<a href="http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-e-presidente-da-petrobras-discutem-bases-de-adpf-que-questionou-acordo-entre-estatal-e-lava-jato-de-curitiba">http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-e-presidente-da-petrobras-discutem-bases-de-adpf-que-questionou-acordo-entre-estatal-e-lava-jato-de-curitiba</a>	<p>“Raquel Dodge explicou a Roberto Castello Branco que a propositura da ADPF se fundamenta no respeito a princípios como a independência institucional e a defesa da credibilidade do Ministério Público Federal e da própria Petrobras. Para ela, a garantia dessas prerrogativas é fundamental para o fortalecimento do Ministério Público e, conseqüentemente, para a atuação do órgão nas esferas penal e cível, inclusive nas ações de improbidade, nos acordos de colaboração e de leniência.</p> <p>Lembrou, ainda, que não há entre os órgãos do sistema de justiça nenhuma oposição aos termos do acordo firmado entre a Petrobras e investigadores norte-americanos. No entanto, reiterou que a aplicação dos recursos deve ser feita de forma isenta e sem a participação direta ou indireta dos responsáveis pelas investigações dos fatos que geraram a apuração no exterior e, conseqüentemente, a possibilidade de fechamento do acordo. Na reunião, ficou esclarecido ainda que a procuradora-geral não tinha conhecimento prévio da intenção de se criar uma fundação para gerir os recursos.”</p>

Data	Noticiante/ Título da notícia	Site	Teor (trechos)
22/04/2019 - 20:55	PGR: Lava Jato: em reunião, Raquel Dodge e integrantes da Força- Tarefa no Paraná tratam da ADPF 568	<a href="http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/lava-jato-em-reuniao-raquel-dodge-e-integrantes-da-forca-tarefa-no-parana-tratam-da-adpf-568">http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/lava-jato-em-reuniao-raquel-dodge-e-integrantes-da-forca-tarefa-no-parana-tratam-da-adpf-568</a>	<p>“Sobre a ADPF 568, a procuradora-geral reafirmou que propôs a ação porque o Ministério Público não pode ser gestor de recursos que ajudou a recuperar. Raquel Dodge garantiu aos procuradores que atuará de modo a promover a rápida solução da ação, para que a verba seja aplicada em áreas estratégicas para o país, como a educação. “Entendemos que é possível garantir que esses recursos sejam incluídos no orçamento da União, de forma carimbada, com controle estrito e transparente, a fim de que não volte para a Petrobras”, afirmou, referindo-se ao fato de uma das exigências das autoridades dos EUA, com quem a empresa firmou acordo, ser que os recursos não retornem à estatal.</p> <p>Ainda durante o encontro, a PGR conclamou à construção de um forte diálogo institucional, para o exame de diferentes propostas e pontos de vista, que honrem “a atuação vigorosa que a instituição tem tido no enfrentamento da corrupção e na recuperação de verbas públicas desviadas, e por intermédio notadamente da Força-Tarefa da Lava Jato no Paraná, cujo trabalho primoroso é um orgulho para o MPF e para o país”.</p>

Fonte: Dados extraídos da página do MPF (Aptus Comunicação) (2020).

Observa-se que as notícias da força-tarefa Lava Jato e da PGR do dia 12 de março de 2019 possuem pouco mais de duas horas de diferença, demonstrando uma fervorosa disputa pelo discurso da imprensa interna da instituição. Apesar de o esforço da força-tarefa da Lava Jato de Curitiba em defender a independência funcional para gerir o fundo através de fundação a ser constituída para este fim, prevaleceu a tese da PGR de que o MPF não dispõe de poderes para gestão de valores recuperados, que cabe somente ao Poder Executivo. Ainda assim, a falta de hierarquia funcional é notória, pois a independência funcional dos membros da Lava Jato (que atuam em primeira instância) em nenhum momento foi alvo de

questionamento pela PGR (órgão máximo do MPF), até então. Tanto é, que ambas instâncias hierárquicas impunham seu discurso em mesmo nível de comunicação, sem aparentes restrições técnicas ou administrativas por parte da PGR sobre as publicações institucionais.

Segundo Kerche e Marona (2019, p. 72), a autonomia institucional de que são imbuídos os procuradores da república é tamanha, que pode ser considerada condição suficiente para explicar a configuração do atual padrão de atuação do MPF. Referem que a autonomia proporciona terreno fértil para estratégias agressivas e seletivas, “de caráter messiânico”, por parte dos procuradores. Aduzem, ainda, que esse novo padrão de atuação, decorrente da autonomia concedida na Constituição Federal de 1988 e ampliada ao longo dos anos, provê os procuradores da república de uma posição privilegiada na burocracia de controle, nos termos propostos por Filgueiras (2018). Por fim, sinalizam que estes atores não respondem aos eleitores e são pouco *accountable*, dotados ainda da capacidade de iniciativa (que falta aos juízes) e mobilização, e podem selecionar casos por iniciativa própria, concentrando esforços para introduzir determinadas agendas no debate público.

Somada à autonomia endógena, que traduz a capacidade dos membros de tomarem decisões sem a interferência hierárquica superior interna, há a faceta exógena da autonomia institucional, que diz respeito à capacidade da instituição de não sofrer influências externas e, ao mesmo tempo, de fazer prevalecer sua agenda e seus interesses, aqui chamada de potencial de mobilização institucional.

Uma boa medida para a autonomia institucional pode ser verificada através da atuação e da forma como o procurador-geral da república é escolhido. A seguir, busca-se analisar o impacto da autonomia institucional, a partir do acolhimento ou não da lista tríplice, sobre o desempenho do MPF no combate à corrupção.

## 6.2 A ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA E SEU IMPACTO SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO

A autonomia está relacionada às influências externas sobre a instituição. A medida da autonomia está relacionada a sua capacidade de selecionar a chefia máxima da instituição e a definição de prioridades por essa autoridade e, por consequência, o sucesso na condução dessas prioridades. Essas capacidades relacionadas à autoridade máxima refletem o potencial de mobilização institucional,

que, por sua vez, impactam diretamente no aumento das capacidades institucionais direcionadas para as prioridades selecionadas pela cúpula do MPF.

Ou seja, o que se pressupõe é que, na medida em que os integrantes da própria instituição podem emplacar o seu escolhido como chefe da própria instituição, este, munido da autonomia que esse processo lhe confere, será capaz de priorizar os casos e matérias que seus “eleitores” (integrantes do MPF) preferirem, mesmo que não seja do interesse do Poder Executivo e do Poder Legislativo que determinada temática seja o foco da instituição. É o caso do fortalecimento do combate à corrupção, que pode não ser do interesse do presidente da república ou dos senadores, mas ainda assim, pode se tornar objetivo maior do procurador-geral da república, capaz de mobilizar a instituição como um todo para atuar nessa frente (incrementando em grande proporção as capacidades institucionais com foco na área de interesse da cúpula), inclusive agindo contra os interesses dos demais Poderes, vez que pode assumir o papel de “algoz” daqueles que o nomeiam pelo processo constitucional.

Primeiramente, há que se esclarecer o processo constitucional de escolha do procurador-geral da república. No caso do MPF, a escolha da autoridade máxima da instituição está prevista na Constituição Federal. O artigo 128, nos parágrafos primeiro e segundo, trata da nomeação e destituição do procurador-geral da república<sup>76</sup>.

O procurador-geral da república tem mandato de dois anos, sem limites para sua recondução, e é nomeado pelo presidente da república dentre os membros da carreira, maiores de trinta e cinco anos de idade, após o Senado Federal ter aprovado sua escolha por maioria absoluta. Paralelamente, a destituição do procurador-geral ocorre por iniciativa do presidente da república, precedida de aprovação da maioria absoluta do Senado.

O procurador-geral, além de exercer o mais alto cargo administrativo no MPU, é a autoridade máxima do MPF, e é titular da propositura de ações-chave no cenário jurídico nacional, como as ações diretas de inconstitucionalidade e apuração de

---

<sup>76</sup> “§ 1º O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução. § 2º A destituição do Procurador-Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal” (BRASIL, 1988, s./p.).

crimes envolvendo autoridades federais dos Três Poderes. Compete ainda ao procurador-geral presidir o Colégio de procuradores da república, o Conselho Superior do MPF, designar o Procurador Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), coordenadores das Câmaras de Coordenação e Revisão, nomear corregedor-geral, chefias das unidades estaduais (procuradorias regionais), dentre outros. Não obstante a amplitude de poderes administrativos e jurídicos do procurador-geral, segundo a previsão constitucional, sua escolha não se opera internamente à instituição.

Dentro do formato previsto pela Constituição, como não há limites para a recondução do procurador-geral por parte do chefe do Executivo Federal, há quem pressuponha que o procurador-geral envidará esforços para manter-se no cargo, estabelecendo uma dinâmica de dependência com o chefe do Executivo, que, a bem da verdade, é seu “grande eleitor” (KERCHE; MARONA, 2018).

Considerando que somente o procurador-geral da república tem atribuição para ajuizar ação contra o presidente da república<sup>77</sup>, essa dinâmica de seleção/recondução/destituição prevista na Constituição, tende a proteger excessivamente o presidente em casos de corrupção, seu “grande eleitor”. O mesmo poder-se-ia dizer sobre os parlamentares federais.

A possibilidade de recondução ao cargo, mesmo que limitada pela questão dos múltiplos *principals*, pode servir para influenciar o procurador nomeado quanto aos seus anseios políticos. Ao tentar se manter no cargo por diversas reconduções, a autoridade máxima do MPF deve agradar aos interesses desses *principals*, na mesma lógica do voto de *accountability*, mas transportada para um sistema sem eleição (KERCHE, 2007).

A limitação à recondução tem sido defendida por muitos membros do MPF, principalmente aqueles que defendem a institucionalização da lista tríplice, pois tem por bandeira principal o reforço à autonomia institucional, que deve passar distante da arbitrariedade do presidente do Executivo e do Senado Federal, seja na escolha do novo procurador-geral, ou na recondução do exercente:

À nossa redação era permitia uma recondução. Isso foi modificado pelos legisladores, por força dos lobbies, dos próprios procuradores, que queriam permanecer eternamente, como foi o caso do Brindeiro, que ficou oito anos [e do] Aristides [que] ficou seis anos. E isso não tem cabimento porque aí

---

<sup>77</sup> Salvo o caso de ação popular, que pode ser ajuizada por qualquer cidadão.

isso é a eternização do poder. Cadê a democracia? A democracia é justamente essa modificação. Mas, infelizmente, ficou e está até hoje. Nós estamos tentando mudar agora nessa reforma, mas parece que não sai não. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 30)

*Eu inclusive, na minha proposta, dizia que se tivesse procurador-geral candidato à lista, teria que se afastar, para não influenciar o processo. As reconduções têm muito a ver com isso. Ele segurou isso, não deixou. [...] Eu não quis porque acho complicado a recondução, eu queria fazer uma Associação que fosse democrática. (MPF2)*

Há que se fazer uma pequena ressalva histórica. Em que pese a dinâmica prevista em 1988 tenha criado uma dependência entre o MPF e o Executivo e o Senado, limitando sua autonomia institucional, os depoimentos de procuradores mais antigos reforçam o grande avanço que se deu com Constituição Federal nesse sentido, e consideram uma evolução democrática em relação ao modelo anterior. Segundo ressaltam, o fato de a Constituição prever que o procurador-geral deve, necessariamente, ser integrante da carreira impõe um limite à escolha do presidente do Executivo que não existia anteriormente, e que, ainda após a Constituição de 1988, não foi alcançado por outras instituições, como a Advocacia-Geral da União. Sobre a escolha do procurador-geral, Aristides Junqueira, ex-procurador-geral da república, em entrevista a Chaves e Nunes (2005, p. 36-37), esclareceu como era o cenário em que os procuradores gerais eram subordinados ao Ministério da Justiça e escolhidos e demissíveis *ad nutum*, ou seja, ao alvedrio do presidente da república:

Olha, até a Constituição de 88, as outras constituições passadas que trataram do Ministério Público só diziam o seguinte: o Ministério Público da União tem por chefe o procurador-geral da república e mais nada. Não se dizia mais nada a respeito do Ministério Público. Não havia uma definição, uma estruturação. Não havia nada. Portanto, só dizia o seguinte: que o procurador-geral da república era escolhido pelo Presidente da República e demissível *ad nutum*, ou seja, podia ser mandado embora na hora que o presidente quisesse. Essa era a forma de escolha, ou seja, dependência completa ao Poder Executivo. Vinculado a que órgão diretamente? Ministério da Justiça. Tanto é que o Ministério da Justiça era o órgão de recurso dos atos do procurador-geral. Em matéria disciplinar, por exemplo, se o procurador-geral da república, em um processo administrativo disciplinar interno, impusesse alguma sanção administrativa disciplinar a um procurador, ele podia, como um membro da instituição, recorrer para o Ministério da Justiça para mostrar subordinação hierárquica do procurador-geral ao ministro da Justiça. Era assim. Era dessa forma. Isso só terminou com a Constituição de 88. Até 1988 qualquer um podia ser escolhido pelo presidente da república para procurador-geral da república, independentemente de pertencer ou não à carreira. Aliás, na maioria das vezes, o que se viu foi que o procurador-geral era estranho à carreira. Na

maioria das vezes, era estranho à carreira. Se bem me lembro, dois procuradores, um já aposentado, na minha época pelo menos, um já aposentado no Ministério Público Federal, foi o procurador-geral e o outro, na ativa ainda, foi procurador-geral. Isso até antes da Constituição. O normal era ser procurador-geral quem não era da carreira.

Após a Constituição da República (BRASIL, 1988), em que pese a restrição aos membros da categoria, a escolha seguia ocorrendo ao arbítrio do chefe do Executivo, como foi o caso da nomeação do ex-procurador-geral da república Aristides Junqueira, narrado a Chaves e Nunes (2005, p. 28):

[...] quando ele [Sepúlveda Pertence] foi nomeado para o Supremo, até antes de ser nomeado para o Supremo, ele me perguntou se eu gostaria, se ele podia indicar o meu nome como substituto dele para o presidente da república, que era o presidente Sarney. Eu disse: “—Pelo amor de Deus, não faça isso comigo. Isso tem uma carga muito pesada pra mim. Eu não aguento. Eu acompanho o seu trabalho aqui e sei que isso é uma carga ingente pra mim. Eu não vou conseguir aguentar esse peso que você aguenta.” “—Não quer mesmo?” “—Não, não quero”. Indicou-se um outro, mas por circunstâncias da vida, mudanças daqui e dali nos quadros nacionais, com a ida do ministro Paulo Brossard para o Supremo, foi para o Ministério da Justiça, antes da posse do ministro Pertence, o ministro Paulo Brossard. O ministro Pertence ainda estava na Procuradoria. O Paulo Brossard foi para o Supremo, e assume o Ministério da Justiça o então ministro do Supremo, Oscar Corrêa, que liga pra mim e me chama: “Ah! Eu precisava conversar com você”. Eu vou ao gabinete dele e ele me diz: “Você vai ser o procurador-geral”. Eu falei: “O que é isso? Você está brincando, já há um escolhido lá na Procuradoria”. Ele: “Não, não. Vai ser você, vai ser você. Você tem que aceitar, porque o Supremo já está acostumado com você, como substituto do ministro Pertence, você vai às sessões, participa lá, e os ministros todos já estão acostumados com você. Então vai ser você”. E fui eu, quase de constrangido a suportar esse ônus que eu reputava demais pra mim. E fui. Aí nós já tínhamos uma Constituição nova. Isto ocorreu, a minha assunção ao cargo de procurador-geral se deu em junho de 89. Portanto, quase um ano antes, meio, menos do que um ano da vivência da Constituição.

[...] eu fui nomeado, tomando posse dia 28 de junho de 1989 para os dois anos que venciam em 1991. Já era presidente da república o Senhor Fernando Collor de Mello que procurou, sim, um outro procurador, mas resolveu afinal me convidar para permanecer. Esse convite foi feito por intermédio do ministro da Justiça, o então ministro Jarbas Passarinho. Aí o meu segundo mandato que terminou dia 28 de junho de 1993, quando então já era presidente da república o presidente Itamar Franco. O meu terceiro mandato se iniciou com um convite também, em 1993, junho de 1993, do presidente Itamar Franco. Não queria aceitar novamente, mas ele fez um apelo veemente para que eu o fizesse, porque ele estava num período difícil da presidência da república e gostaria que eu continuasse ajudando. Era mais uma ajuda a ele. E eu, com dificuldade de dizer não, sucumbi ao pedido e fui mais dois anos. O meu outro mandato terminou, o meu terceiro mandato terminou no dia 28 de junho de 1995. Já era presidente da república desde 1º de janeiro de 95, o Senhor Fernando Henrique Cardoso. E aí, por problema de saúde, eu nem deixei com que..., se é que ele tivesse essa pretensão de repetir a dose por mais um mandato. Mais dois anos eu não conseguiria. Eu estava resolutamente decidido a não aceitar mais. E foi quando saí, depois de uma cirurgia e que, para honra minha, recebi inclusive a visita do presidente da república no hospital, nessa

época, já com a escolha de um outro procurador-geral, Dr. Geraldo Brindeiro, feita pelo Presidente da República naquele processo de submeter ao Senado Federal... E no dia 28, eu passei o cargo para o Dr. Geraldo Brindeiro, no 28 de junho de 1995. Passei o cargo e um mês depois eu me aposentei do serviço público.

Todavia, mesmo com esse ganho constitucional, a pesquisa realizada por Sadek e Castilho (1998) a respeito do MPF demonstrou que a maioria dos membros não concordava com a forma de escolha do procurador-geral. Para aqueles que responderam à pesquisa, o mais alto cargo do MPF deveria ser eleito diretamente por seus pares, ou nomeado pelo presidente, mas restrito a uma lista tríplice contendo os mais votados pela categoria. Considerando que a primeira proposta seria de difícil implementação política e legal, com base na segunda hipótese, de que o procurador-geral poderia ser alguém escolhido por meio de uma lista tríplice votada entre os procuradores em atividade, a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) passa a encampá-la. Mas antes disso, a ANPR já a se organizava, ainda que de forma incipiente, para influenciar a escolha do procurador-geral. Para entender o papel da ANPR, é importante remontar brevemente à constituinte e os caminhos que da Associação passou a traçar:

Quem levantou na classe o espírito associativo e, portanto, quem catalisou pessoas e quem constituiu a primeira associação? Inicialmente chamava-se Associação dos Procuradores da República. Depois ela se transforma na Associação Nacional dos Procuradores da República, a ANPR, que está aí até hoje. Foi Geraldo Fonteles. Eu não era ainda nem procurador e eu me lembro, na 208 Sul nós morávamos, ele fazia em torno de si, ele uniu jovens procuradores: Dr. Resek, Dr. Pádua Ribeiro, Dr. Leal Chaves e também Dr. Hélio Pinheiro. E essas cinco pessoas, lá na 208 Sul, fizeram as reuniões primeiras que desaguarão na fundação da Associação Nacional dos procuradores da república. Papai é o primeiro presidente. Ele é que levantou o espírito associativo e consolidou na classe. Vamos agora para esse pulo, que você nos pede, para o trabalho, enfim, no Brasil, que vinha se instaurando a partir de 85, que depois vai redundar na Constituição de 88. Aí o trabalho da Associação deve-se a um homem chamado Álvaro Augusto Ribeiro Costa, outro Advogado-Geral da União. Ele é o nosso grande líder. Faz parte da minha geração que Pertence estimula. Eu estou de uma outra maneira com ele aí. Eu não faço parte da Associação aí. Eu aqui estou como o homem de total confiança do ministro Sepúlveda Pertence. Eu aqui, com o ministro Pertence, criando esse novo Ministério Público, eu acumulo a função de Diretor-Geral, chefe de Gabinete, de parecerista. E Álvaro congrega e lidera a nós, todos, num trabalho ingente no Parlamento com os constituintes. E há uma enorme alteração, porque até a Constituição de 88, quer na Constituição de 46, quer na Constituição de 67, quer na Emenda Constitucional nº 1 da ditadura, que elimina a Constituição de 67 e a substitui por uma emenda constitucional, a emenda constitucional nº 1 de 69. 69 é o ano, é o momento do golpe dentro do golpe, como eu disse antes, lembra?



Eu estava saindo da Universidade. Aí nessas Constituições como é que se tratava o Ministério Público? Tratava-se como algo do Poder Executivo. Disse que a lei vai organizar o Ministério Público. Dizia isso e só dizia a forma de escolha do procurador-geral. E como é que era a forma de escolha do procurador-geral nessas Constituições? Como um DAS, como uma função comissionada do presidente da república dizendo que sairia, não sairia nem da carreira. Era uma pessoa que o presidente da república escolhia e pronto. Ele escolhia a hora que queria e demitia, punha pra fora, a hora que queria. Então, com o trabalho de Pertence, a nossa liderança; de Álvaro Augusto, na liderança sindical; casados esses trabalhos, o então procurador-geral com o presidente da ANPR, aí nós temos realmente a definição perfeita, perfeita não, porque faltou um pouquinho ainda, um leve detalhe que eu explico já, já, que é o traçado constitucional do Ministério Público Federal. Aí que ele se passa. Ele é definido como uma instituição permanente. Aí vem a definição jurídica dele. É uma instituição permanente. Veja, não pode ser eliminada, essencial à função institucional do Estado. Para quê? Para defender a democracia brasileira e os direitos individuais de cada um de nós, mas indisponíveis. Dá-se autonomia administrativa e financeira ao Ministério Público. Veja, que beleza! Ele vai se destacar totalmente do Poder Executivo. Aí são feitas as nossas atribuições no campo criminal como titular exclusivo da persecução criminal em juízo, as ações civis públicas, que nós conversávamos, defesa do meio ambiente, patrimônio histórico, patrimônio público e ações de inconstitucionalidade – preservar a legalidade da produção legislativa diante da Constituição... Isso vem marcado no art. 129. E agora? Isso então, portanto, aí é um crescimento total para novas missões. E agora na reforma recente do Judiciário, eu tive a oportunidade de lá, lutando, debatendo em Comissões, debatendo com senadores e o Senado aprovar. Voltou pra Câmara, mas espero que os Deputados consolidem essa visão em que na escolha do procurador-geral, nós melhoramos e demos visão mais democrática a isto. Por quê? Porque antes, como eu disse, nas outras Constituições, ele era um empregado do Poder Executivo. Em 1988, o que é que se diz? Se diz que no Ministério Público Federal, o procurador-geral tem um mandato, aí vai citar um mandato de dois anos, e ele sai dos quadros do Ministério Público da União, ou seja, o Ministério Público Federal, nós, do Trabalho, Militar e do DF. Mas a gente ainda sentiu que precisava aperfeiçoar democraticamente isso. Como? E conseguimos no Senado. Dizendo o quê? Que o procurador-geral da república é escolhido dentre os do Ministério Público Federal, não dos outros ramos, por causa da pertinência temática, porque o nosso tema diz respeito ao Ministério Público Federal. O procurador-geral da república é muito mais um homem que lida com outros ramos do Direito, que não o Direito Militar, que não o Direito do Trabalho, que não o direito aqui do interesse local aqui do Ministério Público do DF. [...] Até então [até a Constituição] ele [procurador-geral], era um empregadinho do Poder Executivo. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 28-30)

A narrativa do procurador aposentado Miguel Frauzino à produção oral de Chaves e Nunes (2005) esclarece a participação da ANPR na escolha do procurador-geral nos princípios pré e pós-Constituição:

O nosso trabalho na associação foi, como disse um colega uma vez numa das nossas reuniões, foi tornar o Ministério Público um continente. O Ministério Público era uma ilha. Cada um no seu Estado, perdido no Estado. Então eu fiz questão de visitar todos os Estados, ia visitar todos os Colégios. Os colegas achavam bom receber a visita de alguém, porque não tinha tanta comunicação como tem hoje. Então é tornar um continente, primeiro. Fizemos um encontro regional, o primeiro encontro regional no

Piauí, onde começou a elaboração, os primeiros passos para lei orgânica, os primeiros pontos para uma futura reforma constitucional. Depois houve o primeiro encontro nacional em São José dos Campos e fomos aglutinando, aglutinando os procuradores do país todo. E quando eu terminei o meu terceiro mandato, o meu sucessor eleito, foi eleito o Dr. Álvaro Augusto da Costa, foi eleito meu sucessor. Um grande sucessor. Como ele não tinha tomado posse ainda, eu ainda era o presidente e ele ia tomar posse dentro de dois meses, foi justamente a época da transição, que o presidente Tancredo Neves estava preparando a formação do governo dele e então o Álvaro sugeriu o trabalho da associação para ajudar na escolha do novo procurador-geral da república. Na nova República [inaudível]. Ajudar na escolha, não. Procurar interferir, procurar influenciar alguma coisa. Mas ele teve uma brilhante ideia. Falou: “Nós não temos força para chegar e pleitear um nome. Isso aí é a força política. Então nós vamos fazer, traçar um perfil e vamos bater, vamos pleitear esse perfil, o perfil do chefe do Ministério Público tem que ser esse, esse e esse. Vamos traçar o perfil”. Só que o perfil foi traçado de forma que, como se diz, fizemos uma roupa que só cabia em uma pessoa: o ministro Pertence [Dr. Sepúlveda Pertence]. Tudo levando para aquele lado. E saímos eu, Álvaro, às vezes, o Cláudio, o Cláudio nos acompanhou muito, outros colegas, mas sempre saía um grupo de pelo menos três. E fomos de deputado a deputado, de senador a senador. Lembro bem, por exemplo, nos recebeu muito bem, deu muito apoio, senador Fernando Henrique Cardoso, o senador; o deputado Ulisses Guimarães, e fomos levando então o nosso pleito. Os procuradores da república através de sua associação pleiteavam que o procurador-geral identificado cujos anseios da classe com os princípios do Ministério Público assim, assim, assim... É claro que tinha o trabalho também de bastidor político em favor do ministro Pertence. Os amigos dele todos. Fizemos assim uma complementação. Consegui uma audiência com o presidente Tancredo Neves no Rio de Janeiro, na casa da deputada Raquel de Almeida Magalhães. Então ele me recebeu, levei para ele o perfil, conversei com ele. Ele falou: “É. Realmente o Ministério Público é muito importante”. Ele tinha sido promotor em Minas Gerais. Promotor de Justiça em Minas Gerais. Fizemos todo esse trabalho. Até que um dia eu recebo um telefonema do Pertence, Pertence era meu vizinho, morava perto de mim. Falou: “—Miguel, acabo de ser comunicado pelo deputado Ulisses Guimarães que eu fui escolhido. Obrigado pelo trabalho de vocês”. (CHAVES; NUNES, 2005, p. 17-18)

Entretanto, foi somente em 2001, por iniciativa própria e organização de seus integrantes, que a ANPR conseguiu organizar uma lista tríplice, contendo os três nomes mais votados, dentre membros candidatos e eleitos pelos seus pares. Tal lista foi encaminhada para o chefe do Executivo, ainda que sem previsão legal ou qualquer obrigação constitucional de ser acolhida: “*A primeira lista organizada foi no último mandato do Brindeiro, não tinha resolução, as pessoas votavam em quem queriam, não tinha candidatos. Depois se fez a resolução*” (MPF4). Segundo narrado na entrevista MPF2, a intenção maior da ANPR era política, no sentido de organizar e implementar a lista:

*A opção pela lista foi um movimento por princípios, então tinha que ser alguém de dentro da instituição, alguém de fora não teria esse compromisso. Antes teve procuradores gerais que eram de fora, como o Sepúlveda.*

*A ANPR foi, desde o início, muito politizada. Não foi para entretenimento. Foi criada para politizar, assegurar direitos, era uma característica. Para aumentar a autonomia frente ao executivo, a ANPR encampa.*

É importante referir que a ANPR, enquanto associação de classe, capitaneia a tese da lista tríplice, e não o MPF ou o MPU. Assim, somente podem votar e ser eleitos aqueles procuradores que forem associados à ANPR e estiverem em dia com sua anuidade. Excluem-se os membros que eventualmente não sejam associados e os membros dos outros ramos do MPU (apenas procuradores do MPF podem votar, ainda que o procurador-geral venha a ser também autoridade máxima dos outros ramos, como MPT, MPM e MPDFT). Não há muitos registros de críticas e questionamentos por parte dos outros ramos registrados na literatura, o que somente veio a ocorrer recentemente, quando da última escolha para procurador-geral, quando o presidente da república Jair Bolsonaro aventou a possibilidade de escolher um procurador-geral de outro ramo. Da mesma forma, ainda que pouco se questione o fato de que apenas associados podem votar e ser eleitos, uma vez que a associação não se confunde com a instituição cujos membros busca representar, há alguns membros que levantam essa questão, ainda que sem encontrar muito eco entre os pares<sup>78</sup>. Por fim, cumpre mencionar que já houve a intenção de institucionalizar a lista, levando-a para dentro do Colégio de Procuradores, o que capitalizaria a instituição, ao passo que esvaziaria a ANPR. Essa tentativa foi frustrada pelos procuradores que defendem que compete à ANPR esse papel político, uma vez que não há previsão legal que permita sua institucionalização<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Segundo texto de autoria do procurador regional da república Manoel Pastana, “Os tuiuiús são procuradores esquerdistas que por 14 anos comandaram a Procuradoria-Geral da República (junho/2003 a setembro/2017). Eles acreditam que podem voltar ao comando, utilizando a mesma estratégia: a farsa da lista tríplice”. E acrescenta: Todos os quatro procuradores-gerais nomeados nos governos Lula e Dilma pertenceram ao grupo Tuiuiú, que tem o seguinte lema secreto: “Aos amigos, tudo; aos indiferentes, nada; aos inimigos, os rigores da lei e tudo de legal ou ilegal que possa ser utilizado como acusação”. Houve um acordo tácito (presumido) de permanência recíproca no poder entre o grupo Tuiuiú e o governo petista. Para tanto, os tuiuiús utilizaram uma “eleição” denominada de “eleição da lista tríplice” para escolha do procurador-geral da república (PGR). “Ungidos pela eleição democrática e nomeados por presidentes populistas, os procuradores-gerais tuiuiús sentiram-se imunes e fizeram o que deu na telha em prol do posicionamento ideológico esquerdista e no fortalecimento do acordo tácito de permanência recíproca no poder entre tuiuiús e petistas.” (PASTANA, 2019, s/p.).

<sup>79</sup> “Eu fui foi relatora de uma proposta de que essa lista fosse feita por um Conselho, mas perdemos. A maioria entendeu que não se pode falar em uma lista tríplice dentro do MPF porque não há previsão legal, não há uma previsão constitucional. Mesmo que a lista fosse institucionalizada, não obrigaria o Presidente, porque seria uma regra institucionalizada, mas não com força de lei. Mas essa pergunta continua valendo, porque só em 2016 houve essa proposta de institucionalização. É porque sempre houve a dúvida de possibilidade do Conselho institucionalizar. O Conselho não aprovou naquela época por uma questão de conjuntura política. A ANPR foi a favor dessa institucionalização

É relevante traçar uma análise cronológica, a fim de desenhar como foi sendo tratada a admissão da lista tríplice na escolha de cada procurador-geral da república ao longo do tempo. Em 2001, a primeira lista tríplice foi encaminhada pela ANPR ao presidente Fernando Henrique Cardoso, contendo os nomes dos subprocuradores gerais da república Antônio Fernando Barros e Silva de Souza (184 votos), Cláudio Fonteles (123 votos) e Ela Wiecko Volkmer de Castilho (103 votos). Contudo, a lista foi ignorada e o presidente da república indicou o subprocurador Geraldo Brindeiro para recondução ao cargo pelo quarto mandato<sup>80</sup>.

Algumas entrevistas revelaram os arranjos da primeira tentativa formal de acolhida do pleito corporativo, aduzindo que a inspiração foi na lista tríplice do modelo dos estados. Refere ainda, que houve a tentativa de emplacar a lista tríplice em 2001, com visitas de procuradores a gabinetes como de José Serra. Houve *lobby* institucional para que fosse cogitada a acolhida da lista e a escolha de uma mulher, seguindo a linha do STF em que havia sido escolhida a ministra Ellen Gracie. O grupo que, na época, buscava a interlocução com as autoridades era composto,

---

*da lista, era a gestão do Robalinho. Mas o Rodrigo Janot era contra. Eu inclusive, na minha proposta, dizia que se tivesse procurador-geral candidato, teria que se afastar, para não influenciar o processo. As reconduções têm muito a ver com isso. Ele seguiu isso, não deixou. A Raquel Dodge também não pautava a proposta. Quando ela foi pautar recentemente, o voto do vice-procurador-geral foi de que era inconstitucional. Não podia fazer aquilo. Foram muito contra a institucionalização da lista. Quando foi distribuído para mim, era vice PGR. Quando eu saí entrou ele, e ele relatou, e votou contra. Fiz a consulta, a minuta e na hora de votar ele que assumiu esse papel” (MPF2).*

<sup>80</sup> Geraldo Brindeiro era primo do então vice-presidente da república, Marco Maciel, e foi o único a permanecer por quatro mandatos no cargo. Enquanto procurador-geral da república do governo Fernando Henrique, Geraldo Brindeiro foi fartamente criticado por sua inação, tendo sido notoriamente conhecido como “engavetador geral da república”. Entre as denúncias supostamente engavetadas estavam a de compra de votos para aprovação da emenda constitucional que aprovou a reeleição para presidente, beneficiando o então presidente Fernando Henrique Cardoso. A entrevista com o procurador regional da república Luiz Francisco de Souza, concedida a Chaves e Nunes (2005, p. 43) afirma a origem do cognome atribuído à Brindeiro: “O Dr. Brindeiro, ele é... o tópico ‘arquivador-geral’ é bem aplicado a ele. Por quê? Porque, de fato, o que ele arquivou, foi feito uma matéria especial da Veja, fazendo um levantamento de tudo o que ele arquivou, foram assim centenas de coisas. Mesmo o caso do Jader Barbalho. Ele simplesmente tinha as provas e arquivou da forma mais louca possível. Ele simplesmente arquivou colocando debaixo lá de uma gaveta. Nem para o Judiciário ele mandou! Ele guardou lá, o caso do Banco Pará. Fui eu que entrei em contato com o Ministério Público, consegui um técnico do Banco Central que veio escondido para cá, para Brasília, para fazer o trabalho. A gente teve que botar ele num hotel, levando um servidor da Procuradoria que foi um meu amigo lá. Foi lá e fez a inscrição do hotel, aí depois passou a chave e o outro foi lá, dizendo que era primo, coisa assim, e ele ficou lá, entende? Para não fazer crime também, né? De falsa identidade. Agora o Brindeiro sempre arquivava, sistematicamente. Nunca entrava com AUDINs (Auditoria Interna) contra o Estado. Nunca. Tudo o que é lei, ele deixava, contestava tudo. Exceto, nesse ponto. Agora o Brindeiro, ele é a pecha de ‘arquivador’, eu acho que é bem aplicada pela prática reiterada dele de arquivar”. No mesmo sentido a entrevista de Cláudio Lemos Fonteles, sucessor de Geraldo Brindeiro na PGR, concedida à Chaves e Nunes (2005, p. 24): “É uma crítica que faço, leal e aberta e faço publicamente à administração do Geraldo Brindeiro, né? Aí houve uma paralisia institucional. Até a imprensa cunhou uma expressão, né? ‘A gaveta’, ‘engavetador’ Geral da República. Realmente, efetivamente, eu acho que aí paralisou o Ministério Público. Ele nem foi para frente, nem foi para trás, ficou parado. Há uma paralisia, né?”.

segundo a entrevista, por Fonteles, Antônio Fernando, Gurgel, Janot e Wagner Gonçalves.

Em entrevista conferida a Chaves e Nunes (2005, p. 24), Geraldo Brindeiro afirma que sua escolha por Fernando Henrique Cardoso foi estritamente técnica, afastando a hipótese de que houvesse qualquer necessidade de acolhida da lista tríplice, pois ela não fora aprovada quando da reforma do Judiciário pelo Legislativo, exonerando o presidente desta obrigação:

Eu tenho impressão, não sei, porque que eu fui. Eu acho que foi levado em consideração, obviamente, minha formação intelectual. Aliás, o presidente Fernando Henrique Cardoso, que é professor, né? E eu também professor, mestrado, doutorado em Yale etc. Isso aí certamente deve ter... É a minha experiência também anterior como vice-procurador, quer dizer, eu não era uma pessoa que tinha chegado naquele momento. Antes de ser procurador-geral da república, eu já tinha ocupado quatro anos como... Na direção... tem uma responsabilidade grande, o vice-procurador-geral tem uma grande responsabilidade também. E depois como coordenador da Câmara Constitucional tinha experiência e tinha formação intelectual.

[...] E eu fui nomeado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso... É a indicação do presidente da república. Ele indica ao Senado, e o Senado tem que aprovar por maioria dos votos. Agora há um pleito que já alguns anos ocorre e que não ocorreu. Não houve essa mudança na reforma do Judiciário agora. Aliás, alguns partidos manifestaram favoráveis, mas depois mudaram, não mais quiseram introduzir a lista tríplice. Não há lista tríplice para, para a indicação pelo presidente da república para o cargo de procurador-geral da república. É um pleito que já está a algum tempo, mas, agora mesmo, na reforma do Judiciário, não foi adotado. Então o presidente da república, ele... O que ocorreu no meu caso, foi que é... Eu tinha sido vice-procurador-geral eleitoral durante quatro anos. Bem, meu nome, naturalmente se destacou pela minha atuação lá, como vice-procurador-geral eleitoral.

Repete-se na academia e na imprensa, que, a partir de 2003, uma vez que o comando do Poder Executivo estava com o presidente Luís Inácio Lula da Silva, a lista tríplice passou a ser acolhida, como uma forma de prestigiar a classe de procuradores e a autonomia institucional, e, desde então, até o governo Dilma Rousseff, a nomeação para procurador-geral da república foi a partir da indicação do procurador que encabeçava a lista como mais votado pela categoria<sup>81</sup>.

Em 30 junho de 2003, no resultado da votação da ANPR para a lista tríplice, com 297 votos, o subprocurador-geral da república Cláudio Lemos Fonteles aparece

---

<sup>81</sup> Kerche e Marona (2018, p. 76), por exemplo, afirmam essa narrativa: “A partir do primeiro governo Lula, no entanto, sem qualquer modificação na legislação, o procurador-geral da república passou a ser nomeado, na prática, pelos próprios procuradores. O presidente petista, assim como sua sucessora, passou a indicar ao sempre receptivo Senado, o procurador mais bem posicionado em uma lista tríplice votada por parte dos procuradores do Ministério Público da União em processo organizado pela associação de classe da categoria”.

em primeiro, seguido por Antônio Fernando Barros e Silva de Souza (212 votos) e Ela Wiecko Volkmer de Castilho (201 votos). Contudo, em que pese a escolha do presidente da república para o cargo de procurador-geral tenha coincidido com o primeiro colocado da lista, quando da sua escolha a votação da lista tríplice sequer havia sido apurada, conforme se extrai da entrevista abaixo:

*A primeira escolha em 2003 não foi da lista. O Fonteles foi o primeiro, mas quando o Lula o escolheu a lista não tinha sido apurada. Pouca gente repete isso. Ainda se volta sempre a 2003, mas a primeira lista foi acolhida em 2005. (MPF3)*

A imprensa noticiou a escolha do novo procurador-geral em 6 de junho de 2003<sup>82</sup>, ao passo que o resultado da consulta da lista tríplice foi divulgado em 30 de junho de 2003<sup>83</sup>. A entrevista MPF2 não deixa dúvidas de que a lista não foi acolhida naquele ano, ao contrário do que se profere repetidamente: *“Ele [Lula] escolheu o Fonteles antes de sair a lista, porque era muito demorada a apuração”*. Em uma das entrevistas, foi narrado, ainda, que a escolha pelo presidente da república havia sofrido influência da Igreja Católica. Aduziu que a escolha de Fonteles teria se dado por influência de lideranças católicas relacionadas ao Partido dos Trabalhadores, e, da mesma forma, a exclusão de candidatos que apoiassem bandeiras contrárias ao interesse católico (como aborto), foram descartados por essa razão, ainda que constassem na lista tríplice.

Sobre esse episódio narrado nas entrevistas, as narrativas indicam uma forte e efetiva influência da Igreja Católica na escolha. A relação entre a cúpula do MPF, do Executivo e a escolha para procurador-geral é evidenciada em várias narrativas, a exemplo da entrevista concedida por Aristides Junqueira a Chaves e Nunes (2005, p. 37) em novembro de 2004:

*Tive e ainda tenho um engajamento, senão formal, pelo menos de outra ordem com a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, CNBB. E foi na Comissão Brasileira de Justiça e Paz que eu pude colaborar com o Chico Whitaker, que era então o Secretário Geral da Presidência, num projeto que nos pareceu cerne de todo o problema brasileiro, que era o problema do voto. E aí fica esse ciclo perverso e é isso que a gente precisa modificar. [...] Tenho colaborado também com o Ministério da Justiça, informalmente, quando me pedem [...].*

---

<sup>82</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0606200316.htm>. Acesso em: 25 maio 2021.

<sup>83</sup> Disponível em: <https://www.anpr.org.br/institucional/lista-triplice>. Acesso em: 25 maio 2021.

O procurador-geral escolhido em 2003, Cláudio Fonteles, em sua entrevista para Chaves e Nunes (2005, p. 7-10), que ocorreu no final de 2004 enquanto ele estava no cargo de procurador-geral da república, relatou que sua relação política com a Igreja Católica remontava aos tempos de sua juventude, reforçando uma posição forte quanto à sua participação na militância político-cristã:

Mas no segundo, no terceiro clássico, isso foi em 1964, né? Aí vem a Revolução, aí no segundo semestre eu era da política estudantil, eu fiz política estudantil. Eu era da Ação Popular, que era um movimento ligado à Igreja Católica, né? À esquerda da Igreja Católica, vamos dizer assim. [...] E como era essa militância de vocês, essa articulação entre o movimento estudantil e essa militância político-cristã? Ah, eu acho perfeitamente possível, né? Porque, veja bem, dentro da filosofia cristã... Qual é a filosofia? A filosofia da solidariedade, do envolver-se fortemente com o próximo e aquele próximo mais necessitado, não é? Quer dizer, não se fechar no seu mundo egocêntrico, no seu mundo egoísta, né? Então, quer dizer, dentro dessa visão do amor que é uma visão de austeridade, uma visão de doação ao próximo, né? Insisto: aquele mais necessitado. [...] E também nós éramos todos de formação católica, eu sou ainda católico, sou da militância católica até hoje.

A imprensa na época também referenciou a escolha de Fonteles pelo presidente Lula em razão de ser “simpatizante do PT”<sup>84</sup> e da influência direta da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)<sup>85</sup>. Enfim, não há qualquer menção na imprensa, no dia da escolha, referente à lista tríplice, cujo resultado sequer se conhecia na data.

O que ocorre na escolha do procurador-geral de 2003 é que a lista tríplice endossou a escolha, e não ao contrário. A partir de então, a lista tríplice passa a ser acolhida muito mais em face de sua aparente inofensividade e do aparente ganho de capital político do presidente da república com o MPF, do que como forma de

<sup>84</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0606200316.htm>. Acesso em: 25 maio 2021.

<sup>85</sup> “Na quarta-feira, os dois ministros foram ao Palácio da Alvorada para uma reunião com Lula, seguros de que sairiam de lá com a indicação de Barros. Mas, a exemplo da procuradora Ela Castilho, José Dirceu e Thomaz Bastos não sabiam que a parada já estava decidida, como resultado de um movimento eficiente e discreto que passava por sacristias. Bispos ligados à CNBB haviam trabalhado para fortalecer a preferência de Lula por Cláudio Fonteles. Os religiosos utilizaram como interlocutores os influentes assessores presidenciais Frei Betto e Gilberto Carvalho. Na conversa no Alvorada, o advogado-geral da União, Álvaro Ribeiro Costa, que também participou do encontro, foi o único a defender a escolha de Fonteles. 'Antônio Fernando Barros só não emplacou porque, toda manhã, a turma da batina sussurrava o nome de Fonteles no ouvido de Lula'.” (MEIRELLES, 2003, s./p.).

prestigiar a instituição e seus membros<sup>86</sup>. Em 2005, Antônio Fernando Barros e Silva de Souza lidera a listagem com 378 votos, acompanhado por Wagner Gonçalves (237 votos) e Ela Wiecko Volkmer de Castilho (225 votos), sendo nomeado e reconduzido no biênio seguinte após figurar em primeiro lugar na lista tríplice novamente. Ocasão em que, pela primeira vez, ocorre o acolhimento efetivo da lista tríplice da ANPR. Já em seu segundo mandato como presidente da república, Lula aceita a indicação sugerida pela lista tríplice da ANPR para o cargo de procurador-geral da república. É a vez do subprocurador-geral da república Roberto Monteiro Gurgel Santos ocupar o cargo. Ele teve 482 votos, seguido por Wagner Gonçalves (429 votos) e Ela Wiecko Volkmer de Castilho (314 votos). Nesta ocasião, também a escolha do primeiro colocado da lista tríplice não foi automática:

Eu me lembrei do caso do meu amigo Wagner Gonçalves, que dormiu procurador-geral numa sexta-feira, e na segunda foi informado, pelo Diário Oficial, que o escolhido era o Roberto Gurgel. O episódio ocorreu no governo Lula. O ex-presidente chegou a anunciar em uma reunião que indicaria o Wagner para comandar a Procuradoria-Geral. No mesmo dia, acabou escolhendo secretamente o Gurgel. Um detalhe: naquela fracassada escolha do Wagner, eu seria o vice. (JANOT, 2019, p. 30)

Em 2011, a presidente da república Dilma Rousseff dá continuidade à prática de indicar um nome da lista tríplice. Com 450 votos, Roberto Monteiro Gurgel Santos é reconduzido ao posto. Rodrigo Janot Monteiro de Barros (347 votos) e Ela Wiecko Volkmer de Castilho (261 votos) também compuseram a lista. Em 2013, a consulta à carreira aponta o nome do subprocurador-geral da república Rodrigo Janot Monteiro de Barros e mais uma vez a indicação da categoria é respeitada pela presidente da república Dilma Rousseff. Além de Janot – que obteve 511 votos –, integram a lista as subprocuradoras gerais da república Ela Wiecko Volkmer de Castilho (457 votos) e Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira (445 votos).

Quatro membros do Ministério Público Federal formalizaram registro para compor a lista tríplice para procurador-geral da república de 2015: o então procurador-geral, Rodrigo Janot, obteve um recorde de 799 votos, possivelmente em decorrência da popularidade da Operação Lava Jato, e os subprocuradores-gerais da república Carlos Frederico Santos, 217 votos, Mario Luiz Bonsaglia, 462 votos, e Raquel Elias Ferreira Dodge, 402 votos. Mais de 980 membros do MPF, entre ativos

---

<sup>86</sup> “Depois do Fonteles, como foi endossado pela lista, parece que foi mais a ideia de que a lista era inofensiva, porque o escolhido por acaso era o primeiro da lista. E assim se emplacou.” (MPF3).



e inativos, registraram seus votos nas mesas receptoras espalhadas por todo o país. Foi um recorde histórico de votação e mais uma vez a lista tríplice foi respeitada pela presidente da república Dilma Rousseff.

Após sofrer impeachment em 2016, Dilma Rousseff foi substituída pelo vice-presidente da república Michel Temer, que escolheria, em 2017, o novo procurador-geral da república. Em 2017, os subprocuradores gerais da república Nicolao Dino de Castro e Costa Neto (621 votos), Raquel Elias Ferreira Dodge (587 votos) e Mario Luiz Bonsaglia (564 votos) foram escolhidos para compor a lista tríplice ao cargo de procurador-geral da república. Entretanto, ao contrário do que vinha acontecendo nos governos comandados por Dilma Rousseff e Lula, Michel Temer não acolheu a indicação do candidato mais votado da lista tríplice, que representava a continuidade do grupo de Rodrigo Janot, cuja gestão deu prioridade à Operação Lava Jato, mas não rechaça a lista, e nomeia Raquel Elias Ferreira Dodge, segunda colocada, para o cargo. Cumpre mencionar que Nicolao Dino esteve à frente do Ministério Público Eleitoral junto ao Tribunal Superior Eleitoral durante o *impeachment* de Dilma Rousseff, ocasião em que defendeu a cassação de toda a chapa Dilma/Temer, indispondo-se com os demais ministros que garantiram o desfecho favorável a Michel Temer. Mais ainda, Nicolao Dino fora coordenador da 5ª CCR e é irmão de Flávio Dino, governador do Maranhão que desbancou a família Sarney no estado, culminando assim, em grande esforço, principalmente do ex-presidente José Sarney, para que ele não fosse nomeado procurador-geral.

Vale mencionar que, de Fonteles a Janot, há uma continuidade em termos de posicionamento interno da instituição. O grupo de Fonteles alcança a PGR fazendo frente ao grupo de Brindeiro, que até então assumiu a PGR. São os autointitulados “tuiuiús”, que se organizam, através da ANPR, para emplacar um novo projeto político de conduzir o MPF<sup>87</sup>. O candidato de continuidade deste grupo era Nicolao Dino, que não foi escolhido pelo presidente Temer, rompendo a linha de prevalência dos “tuiuiús” na PGR, assumindo Raquel Dodge, com uma linha de atuação e administração mais generalista, com base no *slogan* “Direito para todos. Ninguém

---

<sup>87</sup> “Esse povo que chamam de Tuiuiú, que dizem que esse bicho não levanta voo, tinha esse grupo de Fonteles, Antônio Fernando, Gurgel, que você olha, eles têm diferenças ideológicas, Antônio Fernando e Gurgel são mais de direito, mas tinham uma ideologia de MPF, que tá na Constituição Federal. Antônio Fernando lutou muito pelo meio ambiente, teve atuação destacada. Estabeleceram um projeto político de tomar o MPF, dirigir o MPF.” (MPF2).

acima e nem abaixo da lei”.<sup>88</sup> Ainda que tenha ocorrido a acolhida da lista, ocorreu uma ruptura na linha de continuidade da administração com a escolha de Dodge. Isso revela ainda mais a importância de se analisar até que ponto a lista é capaz de afetar a autonomia e a mobilização institucional em combate à corrupção. A literatura, a exemplo de Kerche e Marona (2018), aponta que o acolhimento da lista tríplice pelo chefe do Executivo pode indicar maior autonomia da instituição e do próprio procurador-chefe, uma vez que é escolhido pela categoria e não pelo chefe do Executivo<sup>89</sup>.

Os desdobramentos da Lava Jato na Colômbia realçam a importância de os chefes dos Ministérios Públicos serem preferencialmente escolhidos dentro da carreira e mostram como o corporativismo, em algumas situações, pode ter efeitos positivos. O andamento do caso Odebrecht no Brasil e no Peru em contraste, por exemplo, com a Colômbia, também reforça como um desenho institucional que assegure a existência de Ministérios Públicos com independência funcional e verdadeira autonomia institucional, inclusive orçamentária, faz toda a diferença na atuação de promotores da Justiça e de procuradores da república no combate à corrupção. Nos Estados onde os controles sociais e políticos são fracos, geralmente os mais pobres, há mais corrupção. Ditaduras também tendem a ser mais corruptas do que as democracias. (JANOT, 2019, p. 166)

Em termos de autonomia exógena, a escolha do procurador-geral pela categoria é evidente afirmação e fortalecimento da mobilização decorrente dessa autonomia, ao passo que a escolha, ainda que de alguém da carreira, pelo presidente da república, sem o respaldo da categoria, enfraquece a autonomia. Há um jogo de poderes, promessas e expectativas que permeia a escolha das autoridades de mais alto escalão de qualquer instituição, em grande proporção quando a escolha se dá livremente, e se trata do caso em que o escolhido tem poderes sobre ações praticadas pelo escolhedor, como é o caso da relação entre procurador-geral e presidente da república.

---

<sup>88</sup> “A Raquel entrou na PGR com “direito para todos, ninguém acima, ninguém abaixo da lei”. Janot descuidou dos direitos humanos. Raquel tenta outro enfoque. Raquel estava na lista, mas não é uma continuação do Janot. Ela é a oposição. O nome do Janot era o Nicolao. Primeiro e segundo lugares eram lados opostos. Ela é fruto de processo, virou PGR num fluxo que é o mesmo que levou o Janot ao poder, de respeito à lista, de combate à corrupção. Mas ainda é oposição. Há raiva recíproca entre Raquel e Janot e os seus.” (MPF1).

<sup>89</sup> Nesse sentido afirma Kerche (2007, p. 268), “embora a indicação daquele que ocupa a chefia de uma organização seja um instrumento importante para garantir a influência dos políticos sobre uma instituição estatal, isto pode não ocorrer no caso do Ministério Público no Brasil. Primeiro, porque não há um único principal. Segundo, porque o cargo não é propriamente de confiança. Terceiro, a organização não é tradicionalmente hierárquica, sendo que o chefe da organização tem poderes internos bastante limitados”.

A narrativa conferida pela subprocuradora-geral Luiza Frischeisen (entrevista MPF4), que, no pleito de 2019, ficou em segundo lugar na lista, evidencia a importância da lista para a defesa e fortalecimento da autonomia exógena, e também para estreitar o diálogo dentro da instituição, tornando-a mais coesa e mobilizada, como caminho a ser percorrido para incrementar a autonomia institucional:

*A lista é um instrumento importante. Eu fui a segunda colocada. É importante para o diálogo interno, serve pra se apropriar de fatores administrativos.*

*Você herda um orçamento que não foi feito por você. E faz um orçamento para o próximo. No seu primeiro ano entra em setembro herda o orçamento. O do ano seguinte é feito em agosto, então também não participou. Ele só faz o orçamento que ele vai executar até a metade. A instituição tem que funcionar com o que herda. Você tem que se apropriar das informações muito rapidamente com planos de trabalhos muito bem elaborados, isso é uma dificuldade quando você não está na lista, você não se apropriou de informações internas e que vai levar um tempo pra isso.*

*Também, você não dialogou com a classe, que tem demandas muito diferentes. Pra ter um plano de trabalho que você possa implementar imediatamente tem que estar a par dessas demandas, que surgem com as candidaturas e os diálogos pré-votação da lista.*

*A lista garante uma posição de independência com o Executivo e o Senado. Se alguém que não vem da lista considerar defender o MPF tem que defender a autonomia independente do que o Supremo acha, como é a execução da pena em segunda instância, ou que o COAF ou UIF tem que enviar as informações pro MPF, tem que defender independente do Executivo, se nós defendemos que podemos investigar ele tem que defender isso.*

Entretanto, há um reflexo inverso na acolhida da lista tríplice. Na medida em que passa a ser aceita no governo Lula, e por mais de uma década a acolhida da lista se torna praticamente uma cultura institucional, começam a se tornar visíveis divisões internas a partir das disputas para figurar na lista, que antes passavam na penumbra.

*A lista faz o processo ser aberto. Sabe-se quem são os candidatos, quando não tem lista, os candidatos estão embaixo dos panos, eram os contatos políticos, os arranjos, as promessas ao Executivo.*

*As pessoas passam a se colocar à tona, suas plataformas, o que elas querem. A vantagem da lista é que o jogo é aberto.*

*Eu acho que pelo menos você sabe quem está jogando o jogo.*

*A desvantagem é que realmente se formam grupos. A instituição foi se complexificando, principalmente depois do planejamento estratégico. Você tem que ter um grupo que te apoie na sua plataforma. Tem isso, muita gente que entra porque são pessoas que querem viajar, estar numa Secretaria de Cooperação Internacional, ser procurador-geral.*

*Principalmente depois do Rodrigo a gente vê, porque ele levou muita gente para Brasília, muitos cargos começaram a aparecer, há uma formação de grupos. Mas lá atrás não acirrou. (MPF2)*

Cumprir referir que de 2003 até a escolha de Raquel Dodge para a PGR, a indicação pelo presidente da república sempre se deu no primeiro colocado da lista, o que reforçava fortemente a autonomia institucional e a capacidade de mobilização institucional em torno dessa agenda. Isso porque aquele mais votado pelos pares provavelmente se tornaria o procurador-geral escolhido. Assim, passam a figurar como agentes principais na escolha do procurador-geral, além do presidente da república e do Senado Federal (previstos pela Constituição), principalmente os procuradores associados à ANPR que elegeriam seu novo chefe. A entrevista MPF2 enfatizou essa característica de culto ao primeiro colocado, traçando críticas ao excesso de corporativismo decorrente dela:

*O PT está num processo de arrependimento da lista. Eu fiz uns contatos e soube que eles iam votar no [Augusto] Aras, porque a lista não tinha dado certo nas experiências anteriores.*

*Mas eles erravam, porque a lista é uma lista, não precisa ser o primeiro. Eles não entendiam.*

*Se sempre for o primeiro, isso corporativiza demais. Eles sempre ficavam com medo de não escolher o primeiro, e ficaram reféns.*

*Eu acho que eles não conheciam o MPF. Porque se não fosse sempre o primeiro, não iria tornar o Executivo refém da lista.*

*A Raquel [Dodge] é uma ruptura porque não é o primeiro colocado da lista.*

*O PT trabalhou muito com essa coisa de primeiro. O PT nunca entendeu a lista, sempre via o primeiro colocado apenas.*

*O Lula tinha uma visão de que deveria prestigiar as categorias, de uma visão de sindicato. Isso era escolher o primeiro.*

*Eles nunca entenderam o MP e o Judiciário. Porque fizeram várias escolhas ruins. Não é o fato de ser primeiro.*

Após a lista ter sido cumprida por oito mandatos, e diante da perspectiva de não ser acolhida pelo governo Bolsonaro, começou a surgir uma reflexão por partes dos membros sobre o potencial da lista. Surge, por exemplo, uma narrativa de que a acolhida da lista seja superestimada:

*A lista traria uma certa ilusão, um certo conforto, porque na prática a gente nunca sabe como seria. É mais um conforto. Poderia ser cobrado nesse aspecto. Na prática pode representar nada, se a pessoa for inerte, não tem mecanismos para buscar que ela atue, o procurador-geral pelo desenho institucional dá a última palavra e não tem nenhum controle sobre ele, a não ser o controle social, de legitimidade pública e política. Mas, se ele arquiva, você não tem como*

*desarquivar, e se arquivar não passa por um controle de um conselho, talvez isso fosse necessário, talvez não seja factível do ponto de vista técnico. Mas se você pensar que o STF não pode rever o ato dele no mérito, não tem um último controle. Nenhum controle na verdade. Até decisões dos ministros do STF vão a Plenário. Não é porque a pessoa foi sabatinada que não tem que sofrer nenhuma revisão. O debate no Brasil é meio curto, já entra nessa coisa de que foi escolhido politicamente, um desenho político-jurídico precisa de freios e contrapesos. A não acolhida da lista causa um trauma interno, uma falta de amadurecimento sobre todo esse processo, porque foi acolhida tantas vezes, se era palatável suficiente, são circunstâncias que se colocam, não significa que tenha sido acolhida por uma decisão madura, de respeito à autonomia, mas por outras conveniências. Dizer que entrou em derrocada o instituto da lista é relativo.*

*[...] A não acolhida causa esse trauma, que ainda não foi assimilado de maneira madura, até porque é recente, e o pior risco que eu vejo é a falta de transparência, como o Aras se apresentou desde o início como candidato fora da lista, não foi feito abertamente, mesmo que a gente saiba de entrevistas e conversas pela imprensa, mas não sabe se houve conversas ou imposições ou condições a não ser o que foi reportado pelos próprios interlocutores. Fica a sensação de insegurança, embora os deveres do cargo sejam claros, mas até quem é escolhido no processo aberto pode não cumprir.*

*O compasso de espera é geral, a mudança não causa uma interrupção imediata nas atividades, elas continuam, pelas declarações iniciais não se pode afirmar se vai para um lado ou outro, está todo mundo cauteloso. Fica claro que vai se deixar seguir o ritmo das coisas, a questão maior será de verba, crise fiscal, do teto, vai prejudicar todas as atividades, em especial a corrupção que está acostuada com mais recursos, e vai minguar.*

*Aparentemente os setores internos vão continuar funcionando, aparentemente sem interferência, a atribuição do procurador-geral é que não dá pra saber o que será feito. Mas outros fizeram ou deixaram de fazer. Não dá pra fazer um prejulgamento baixo. (MPF3)*

Outros há que passaram a se posicionar contrários à implementação da lista de forma desvelada, por interesses políticos e, principalmente, salariais:

*Não havia coesão quando da implementação da lista. Alguns nunca foram a favor de lista, esse pessoal mais de direita nunca foi a favor da lista, sempre defenderam que deveria ser uma coisa autoritária.*

*A lista pra mim revela uma coisa de democracia, mais do que isso, é mais transparência.*

*Antes do Aras e da Raquel, 90% era a favor a lista, ninguém questionava a lista, eram uns poucos subprocuradores e aposentados. Mas não tinham coragem de levar pra fora e falar.*

*Mas aconteceu que o Aras puxou isso, e algumas pessoas começaram a apoiar, e entender que a lista estava atrapalhando. Mas acho que isso é uma coisa mais conjuntural, a maioria da classe quer a lista. (MPF2)*

*Sobre a lista e o racha recente na última lista tríplice. A instituição mostrou sabedoria se preocupou em não entregar uma lista de esquerdistas, como o Nicolao [Dino]. Não concorreu, enfraqueceria a lista, porque seria um nome a menos.*

*A instituição luta pela lista ao ver os sinais do presidente da república.*

*Num primeiro momento houve uma coalizão. Num segundo momento houve um racha. Alguns estão defendendo que não se observe a lista, pois a instituição tem que sair dos holofotes, para não ser alvo. Está relacionado a questões de remuneração. Pensam em tentar entrar no jogo do Executivo para não perder dinheiro.*

*Muitos pensam que o MPF deve refrear o combate à corrupção para não ter tanto ataque político. Sair das cordas para não ter tanto ataque e dar uma respirada. (MPF1)*

Existe a intencional difusão da relação entre a lista tríplice e o combate à corrupção pelo MPF. Principalmente, porque uma vez que aquele nomeado a procurador-geral não seja de livre escolha pelo chefe do Executivo, mas alguém escolhido entre os pares, subentende-se que não se faz necessário o compromisso do escolhido com o escolhedor, especialmente quando o primeiro é o titular das ações judiciais contra o segundo, como referido acima. Assim, uma vez constatado fato envolvendo irregularidades praticadas pelo presidente da república, enquanto no cargo ou já fora dele, não haverá o compromisso de não levar adiante o caso. Essa tese ficou evidenciada no caso da Operação Lava Jato, em que o procurador-geral nomeado pelos governos do PT acabou sendo o condutor e autoridade responsável pela instituição na persecução dos ex-presidentes Lula e Dilma, bem como demais integrantes da cúpula do PT.

Por outro lado, além da hipótese de o combate à corrupção ser uma consequência da acolhida da lista, pois aumenta a autonomia institucional, o combate à corrupção também é uma causa para a acolhida da lista, pois serve de bandeira para que a sua concepção seja formada e encampada dentro da instituição, que, a bem da verdade, poderia ter rejeitado a sistemática da lista. Nesse sentido, e no que diz respeito à relação entre o acolhimento da lista tríplice e a ênfase ao combate à corrupção pelo MPF, revela a entrevista MPF1 a existência dessa relação causal:

*A aceitação da lista tríplice é um fator determinante para o desenvolvimento do MPF no combate à corrupção. É muito determinante, mas não dá para desvincular. Se a mentalidade do grupo que criou a lista tríplice não fosse focada na corrupção, a lista tríplice poderia ter sido criada e produzir outros resultados.*

*Eu estava na salinha secundária da escola, e o Fonteles como coordenador da 2ª CCR, gritava “nada de pegar peixe pequeno, só peixe grande”. Isso o fortalece na lista tríplice.*

*É um grupo comprometido com a lista e com a corrupção.*

*A lista foi colocada a rodar nessa lógica da corrupção. Se fosse empurrada para outro lado poderia ter saído da roda.*

*O presidente da ANPR na época era o Fred [Carlos Frederico Santos]. Tinha um enfrentamento muito grande com o Brindeiro. O incômodo que se tinha com o engavetador geral. Esse processo de lista se opõe ao Brindeiro, que era engavetador, e usam a bandeira da corrupção para defender a lista.*

*Não lembro de falar em combate a corrupção em 2003, mas de macrocriminalidade, de seletividade.*

*O Brindeiro poderia ser engavetador, mas nunca ligou pra ninguém pedindo pra fazer ou não fazer algo. Ele respeitava a independência funcional.*

*Procuradores de Pernambuco tinham muita reverência ao Pedro Jorge, que morreu no combate à corrupção. Brindeiro era de lá, não obstaculizava o combate à corrupção.*

A partir dessa relação entre a escolha do procurador-geral da república e o combate à corrupção, surge a necessidade de buscar uma forma de verificar essa relação, ou seja, se há uma priorização da instituição no combate à corrupção decorrente da forma como o procurador-geral é conduzido ao cargo, se por escolha direta do chefe do Executivo Federal, ou se por acolhimento à votação de seus pares. Algumas pesquisas indicam que o MPF tem um forte e coerente discurso interno de combate à corrupção, mas na prática este discurso não se traduz em ações focalizadas (ARANHA, 2015, p. 357). Quanto ao discurso, partindo-se do planejamento estratégico institucional já é possível observar essa internalização. No mesmo sentido as entrevistas realizadas a membros do MPF:

*Sobre o combate à corrupção: considerando o leque imenso de possibilidades, houve priorização da corrupção?*

*Sim, com certeza, se percebe muito com o planejamento estratégico. Mas é um movimento internacional. É uma reação mais que uma ação.*

*Sem dúvidas o Janot criou os NCCs, claramente colocou isso como uma prioridade, colocou dinheiro e as estruturas mudaram por conta disso. O Janot fez isso por influência do cenário internacional, de Mérida. (MPF2)*

*Como somos Ministério Público Federal, nossa atuação está sempre fortemente voltada pra violação dos bens e interesses da União, suas empresas e autarquias, então o combate à corrupção criminal será sempre importante. Não temos no rol de crimes os contra a vida, liberdade sexual etc., temos os crimes contra a administração como foco principal. Ali tem tráfico de drogas, contrabando e descaminho, estelionato previdenciário, que é importante mencionar, e uma forma de corrupção, vai estar associado à corrupção. A gente tem, antes de 1998, muita gente dedicada à matéria criminal antes das varas de lavagem, muita gente já trabalhando nos crimes contra o sistema financeiro, pois a lei que permite a punição dos crimes econômicos já existia. Muita fraude antes do Plano Real. Em 1990 tem a lei dos crimes tributários, em 1998 vem a lei de lavagem, e daí evidente que o foco é a corrupção. Você passa a ter outro instrumento de combate à corrupção, quem se corrompe sempre vai ter que esconder o dinheiro. A partir de 98 você vai ter as varas de lavagem e crime contra o sistema financeiro, mas não tem lavagem só de crimes financeiros, você tem lavagem de corrupção.*

*[...] A Lei de Improbidade permite que os MPs trabalhem muito fortemente naquilo que diz respeito ao combate à corrupção. [...] Com o tempo, depois da lei de lavagem de dinheiro, as procuradorias regionais da república começaram a se organizar para ter núcleos de ações originárias, isso foi muito importante, porque daí o MPF começa a conseguir processar os prefeitos, deputados estaduais, vereadores.*

*Quando o Gurgel era procurador-geral, Antônio Fernando, começam a surgir essas ações ordinárias contra governadores e desembargadores, Tribunais de Contas, isso vai criando uma jurisprudência, a partir dos anos 2000. A gente tem alguns casos importantes que o STJ vai julgar. Isso começa no STJ.*

*[...] Você começa a ter a experiência dos NCCs. O que aconteceu de diferente na PGR foi o Mensalão. Ele muda a atuação do PGR. O Cláudio Fonteles era o procurador da área criminal, o Supremo era para ações constitucionais, mas a atuação do Supremo vai mudando, vai indo para o lado criminal. [...] O Mensalão muda completamente a atuação da PGR, que era o gabinete do Antônio Fernando, que não era um procurador da área criminal. [...] O Mensalão começa no Antônio Fernando, mas termina no Gurgel. O Mensalão é o ponto de inflexão, ele obriga o procurador-geral exercer a ação penal originária e obriga a olhar para o combate à corrupção e à lavagem. No Mensalão você tem o banco rural, toda aquela legislação que você tinha é aplicada naquele momento pelo Supremo num momento de ação penal originária, quando ao gabinete do PGR está lá, se volta pra isso. É quando o Supremo é testado pela primeira vez com todas as consequências de instrução, julgamento colegiado, o STJ já está lá com seus processos de juízes. Nas PRRs já estamos atuando contra deputados, governadores e juízes. A Operação Anaconda foi importante, tivemos um juiz que foi preso por corrupção, você começa a ter muita experiência.*

*Então a ação originária no STF ainda não existia. A Lei 8.038 vem regulamentar o recurso especial extraordinário porque o Código de Processo Civil era de 73, com a CF de 88 cria o STF e o STJ e não tem o código de processo.*

*Você começa a testar essa lei exatamente nesse universo.*

*Nos estados nesse momento estão acontecendo os NCCs e a Lei de Improbidade.*

*Quando o Rodrigo entra, havia uma demanda muito forte da carreira que o PGR tivesse uma equipe composta de membros. Você tem subprocuradores, regionais e procuradorias. Quando o Rodrigo vem, em 2014, ele propõe a divisão das Câmaras, com a especialização da 5ª CCR que assume a parte criminal também do combate à corrupção e a parte prisional que vai para a 7ª CCR, porque àquela altura você já tem presídios federais, tem força nacional, que foi um primeiro passo da União atuar em segurança pública. (MPF4)*

*Desde a CF uma das facetas é o combate à corrupção, é central na administração pública, a moralidade passa a ser princípio independente. A moralidade visa uma conduta adequada, integridade. Esse é o primeiro marco. Dentre as funções do MP estão a moralidade com o patrimônio público. Desde essa época havia um norte, como uma das funções do MP.*

*Em 1992 foi promulgada a LIA, e o MPF foi o primeiro ator dos colegitimados, junto com as PJ lesadas, representadas usualmente com a AGU. Mas não é da AGU, ela representa a PJ lesada na ocasião. Tem que cuidar, a AGU não é a legitimada. É a União.*

*No governo FHC, de 96 em diante, da parte do MPF tinha uma atuação grande em relação a dirigentes de governo, alguns colegas de Brasília se notabilizaram em investigações e no inquérito civil público, além das ações de improbidade. Ali foi uma primeira fronteira.*

*[...] Depois de 2000, o que empurra o combate à corrupção são os tratados internacionais, assinados pelo Brasil na década de 90, OEA, ONU, OCDE, que*



*tem uma direção no combate ao crime organizado e à corrupção, ao suborno transnacional, feitos sob o influxo da globalização econômica, que precisa de um ambiente comercial bom, regulado, mais competitivo, então pra evitar deslealdade comercial é que isso ganhou peso nas instituições jurídicas internacionais. Quando internalizados no Brasil, até 2005, eles passam a poder exigir do país, através das avaliações que os organismos internacionais fazem, o cumprimento das obrigações assumidas, e entre essas obrigações a melhoria da legislação, e também ações de combate à corrupção, aparelhamento de instituições e órgão para fazerem esse tipo de combate à corrupção. (MPF3)*

No mesmo sentido foram as respostas obtidas por Aranha (2015, p. 359) através das narrativas dos membros do MPF em 2014:

*E qual é o papel da PGR no enfrentamento da corrupção?* Total. O Ministério é só o guardião do regime democrático, porque a democracia é um conjunto, não só daquilo que lhe é intrínseco que é liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana, mas de todos os seus valores e conteúdos. Então, o Ministério Público compete, na qualidade de regime democrático, velar não só pela lisura das eleições, no processo eleitoral contra todos os abusos do poder econômico e político, fraudes de toda natureza (Entrevistado 1, MPF, 2014).

*E seria prioridade do Ministério Público controlar os casos de corrupção?* Eu acho que sim, é por aí que nós vamos tentar recuperar esse pobre país, é um país que é simplesmente destruído por esse seguimento gigantesco de pessoas e nós não podemos ter uma boa educação, nós não podemos ter uma boa saúde, serviço de um modo geral. É um país com uma deficiência de estrutura, de infraestrutura gigantesca, porque os recursos saem pelo ralo, você não consegue fazer com que a arrecadação pública reverta em benefícios da população, o dinheiro ele vai até um certo ponto, mas ele não chega na ponta lá onde que é a comunidade (Entrevistado 12, MPF, 2014).

*E o Ministério Público teria como prioridade os casos de corrupção?* Sim, é inclusive uma das maiores bandeiras nossas. Gritamos no deserto isso, a voz que clama no deserto, somos nós. Nós queremos acabar com a corrupção, nós precisamos acabar com a corrupção (Entrevistado 42, MPF, 2014).

Nós temos, como eu já disse, esse papel formal, institucional, constitucional e legal de combater judicialmente a corrupção. Nós temos um protagonismo mesmo a privo atividade da ação penal quando se tratar de crime de corrupção na esfera federal.

Nós temos, portanto, uma ação que eu chamaria de clássica, e o que a instituição está fazendo é se aparelhar cada vez mais para entender o fenômeno da corrupção e combatê-la de forma mais eficiente. [...] Entender e procurar a partir daí também em um papel que é próprio do MP, induzir políticas públicas de transparência, de controle, de melhores práticas em gestão, em capacitação do servidor público de forma a prevenir também a corrupção (Entrevistado 9, MPF, 2014).

As narrativas extraídas dos discursos apontam a corrupção como prioridade dentro de todo leque de atuação do MPF, em termos institucionais e consensuais mais precisamente a partir da gestão de Cláudio Fonteles, com crescente intensidade, passando pela Operação Lava Jato, até o começo da gestão de Raquel Dodge. Entretanto, fortes ações pontuais e atomizadas eram encontradas antes da

gestão de Fonteles na PGR, como era o caso dos casos capitaneados por procuradores de São Paulo e do Rio Grande do Sul:

*[...] [a prioridade do combate à corrupção já existia] mas ao lado de outras tarefas, que no final dos anos 90, anos 2000, continuam sendo, que é a defesa de cidadania na tutela coletiva, área ambiental, defesa de índios, consumidor, mesmo que pulverizadas, como houve nos anos 90 [...]. Isso dava mais mídia, junto lá com o Luiz Francisco lá no patrimônio público. Pulverizava mais na avaliação da instituição ações nessa matéria, mas sempre teve a queixa dos políticos sobre as ações de defesa do erário e improbidade, pelo aspecto civil que funcionava mais rapidamente do que o criminal. Aqui no RS teve a Operação Rodin-Detran, que foi um pouco traumática para o MPF, que é um exemplo de atuação em que a improbidade teve mais perna que a criminal, em função do foro privilegiado, do timing, às vezes parava por falta de estruturação nas instâncias superiores do Judiciário, que não são feitas para esse tipo de ação, são feitas para recurso. Ainda quando tem uma boa vontade, anda mais lentamente. (MPF3)*

Resta verificar se é possível relacionar a autonomia do MPF ao combate à corrupção, partindo-se dos mandatos (e da forma de escolha do procurador-geral) para constatar se há de fato uma relação entre o esforço institucional em concentrar a atuação no combate à corrupção com o acolhimento da lista tríplice. Para tanto, a análise parte dos mandatos na PGR a partir de 1988, que foram os seguintes:

Quadro 11 – Procuradores-gerais da república por mandatos (biênios) a partir da Constituição Federal de 1988 até 2018

José Paulo Sepúlveda Pertence	1988-1989*
Aristides Junqueira Alvarenga	1989 – 1991
Aristides Junqueira Alvarenga	1991 – 1993
Aristides Junqueira Alvarenga	1993 – 1995
Geraldo Brindeiro	1995 – 1997
Geraldo Brindeiro	1995 – 1999
Geraldo Brindeiro	1999 – 2001
Geraldo Brindeiro	2001 - 2003
Cláudio Lemos Fonteles	2003 - 2005
Antônio Fernando Barros e Silva de Souza	2005 - 2007
Antônio Fernando Barros e Silva de Souza	2007 - 2009
Roberto Gurgel	2009 – 2011
Roberto Gurgel	2011 - 2013
Rodrigo Janot	2013 – 2015
Rodrigo Janot	2015 – 2017
Raquel Dodge	2017 - 2019

\* O primeiro mandato de Sepúlveda Pertence teve início em 1985.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Inicialmente, há que se verificar se há uma priorização dos casos de corrupção, ou se há um crescimento da capacidade institucional como um todo, e, conseqüentemente, também dos casos de corrupção. Ou seja, convém comparar a variação no número de ações propostas pelo MPF, envolvendo corrupção, com a evolução do órgão em si, de tal forma que acompanhe o crescimento institucional e o ajuizamento total de ações, ou, diferentemente, mas não excludente, se houve um aumento mais significativo nos casos envolvendo corrupção, demonstrando assim uma priorização dessa temática dentro da instituição, ou ainda uma coordenação de cima para baixo, a partir da linha determinada por cada procurador-geral da república em sua gestão na busca de um consenso institucional. Para tanto, são apresentados os percentuais<sup>90</sup> que demonstram a proporcionalidade das ações ajuizadas pelo MPF envolvendo corrupção em relação ao total de ações ajuizadas, mantendo-se os mesmos parâmetros<sup>91</sup> de busca. Esse gráfico demonstra o esforço institucional em termos de judicialização de casos envolvendo corrupção e reflete o resultado da priorização da área da corrupção na atuação fim da instituição.

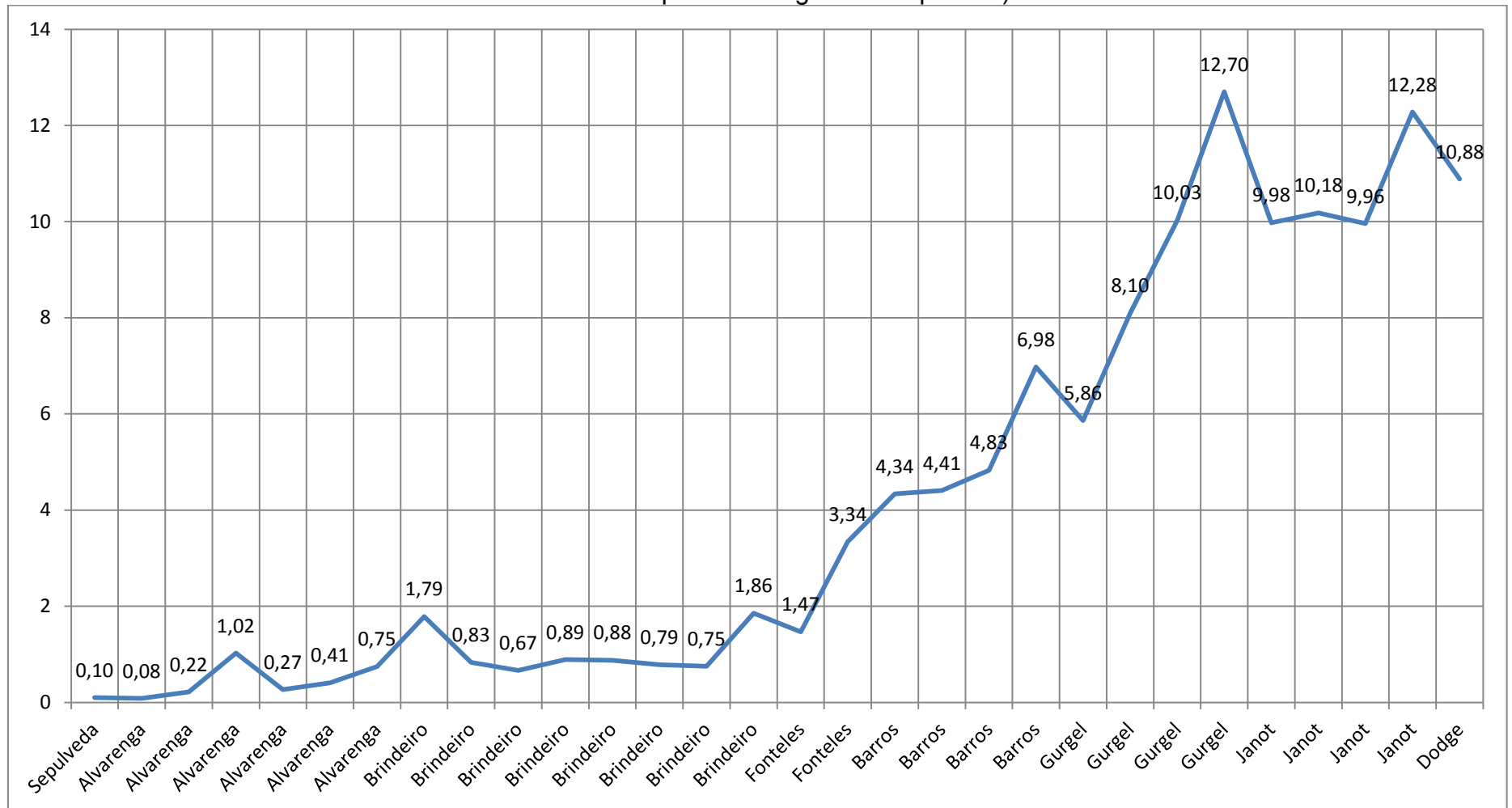
O gráfico seguinte revela o esforço investigatório de casos envolvendo corrupção, mais precisamente o percentual de inquéritos policiais que dizem respeito a investigações sobre corrupção em relação ao total de inquéritos. Ao mesmo tempo em que revela sobre o número de casos de corrupção sendo apurados, revela a intensidade de atuação com a Polícia Federal, responsável por conduzir os inquéritos. O terceiro gráfico, por sua vez, demonstra o percentual de arquivamento de inquéritos policiais envolvendo corrupção em relação ao total de arquivamentos de inquéritos, por ano de mandato de procurador-geral. Esse percentual revela se mais casos de corrupção são arquivados em relação ao total, ou seja, se há um maior índice de casos de apurações inexitas de corrupção do que do restante do universo de investigações. O fato de a proporção aumentar representa um indício negativo na apuração dos casos de corrupção, ao contrário do número absoluto de arquivamentos.

---

<sup>90</sup> Número de ações envolvendo corrupção dividido pelo número total de ações no período de um ano, compreendido de 16 de setembro a 15 de setembro do ano seguinte.

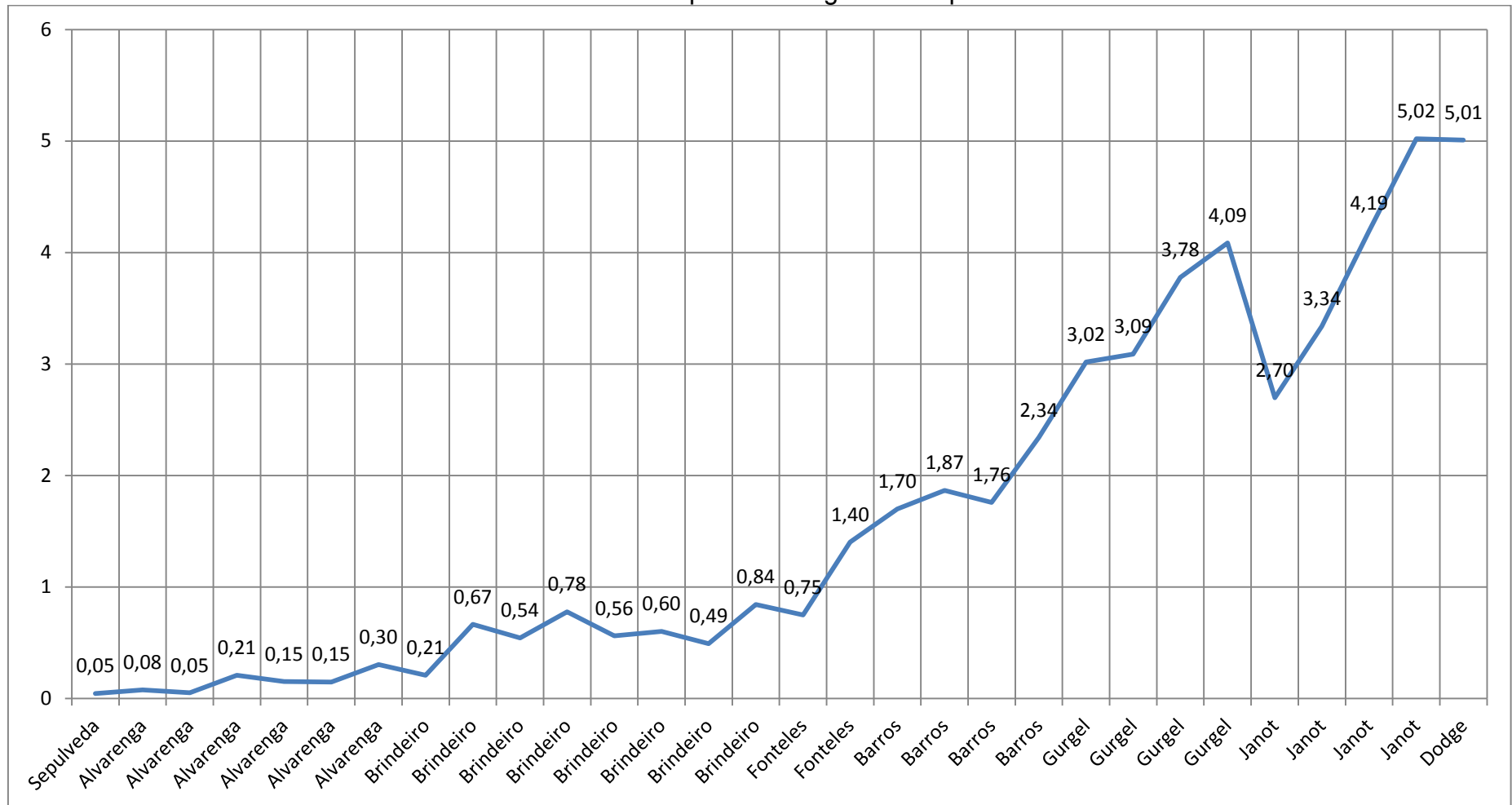
<sup>91</sup> Foram excluídas das ações ajuizadas as atuações referentes a recursos, ainda que constituídos de autos próprios, bem como cautelares. Dessa forma, dentro do sistema de dados Único/MPF, buscou-se as atuações envolvendo corrupção, aplicando-se os filtros referentes às ações penais, de improbidade e civis públicas, excluídas as demais (recursos, ações de inconstitucionalidade, cautelares etc.). A partir dos mesmos filtros utilizados para as atuações de corrupção, retirou-se o filtro “corrupção”, de tal forma que continuaram excluídas ações de outras naturezas, de forma a tornar os dados padronizados e fidedignos para fins de comparação.

Gráfico 38 – Proporção de ações ajuizadas envolvendo corrupção em relação ao total de ações ajuizadas pelo MPF (por ano de mandato de procurador-geral da república)



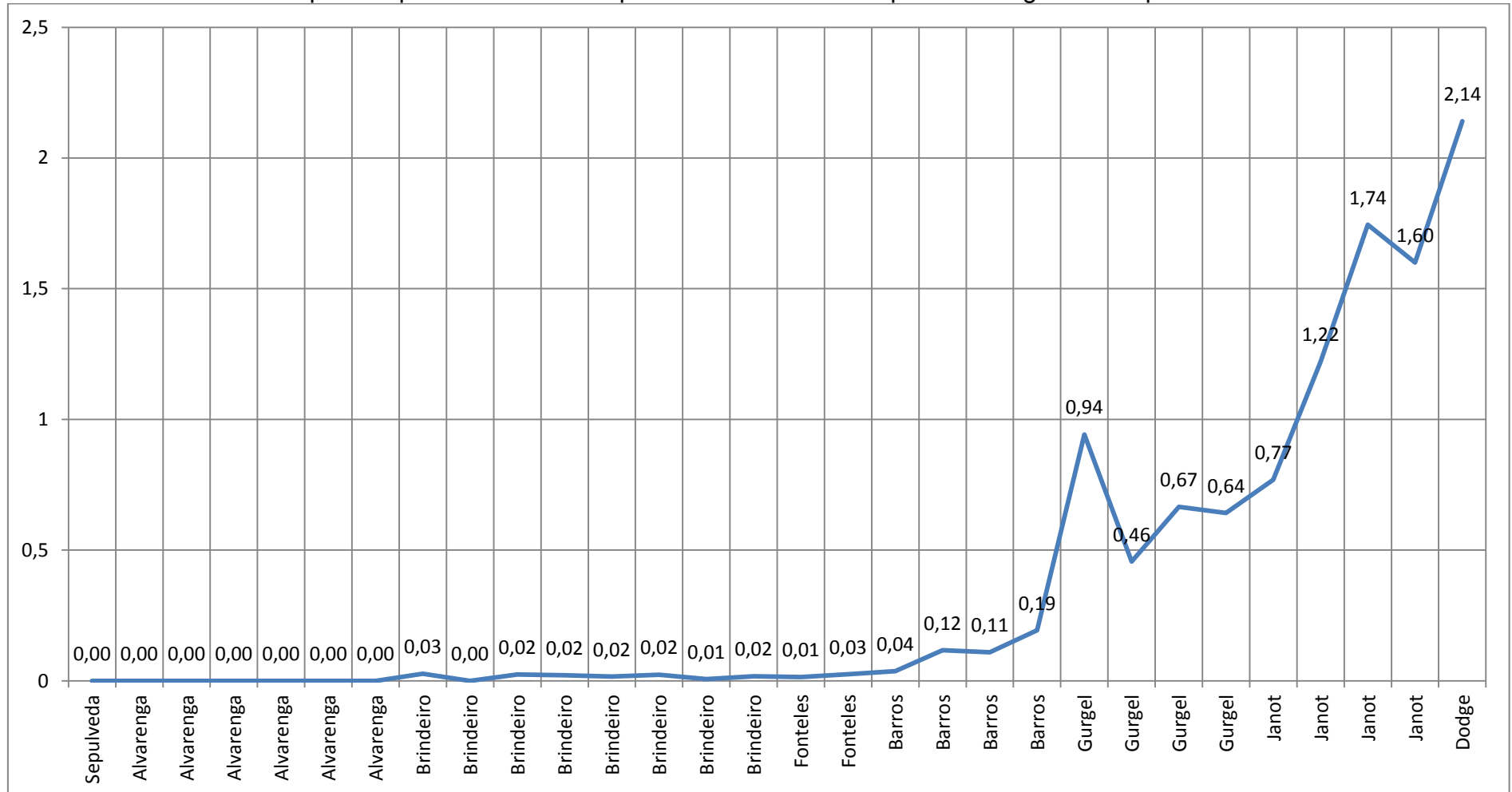
Fonte: Dados extraídos do sistema Aptus/MPF (2019).

Gráfico 39 – Percentual de inquéritos policiais envolvendo corrupção em relação ao total de inquéritos policiais existentes por ano de mandato de procurador-geral da república



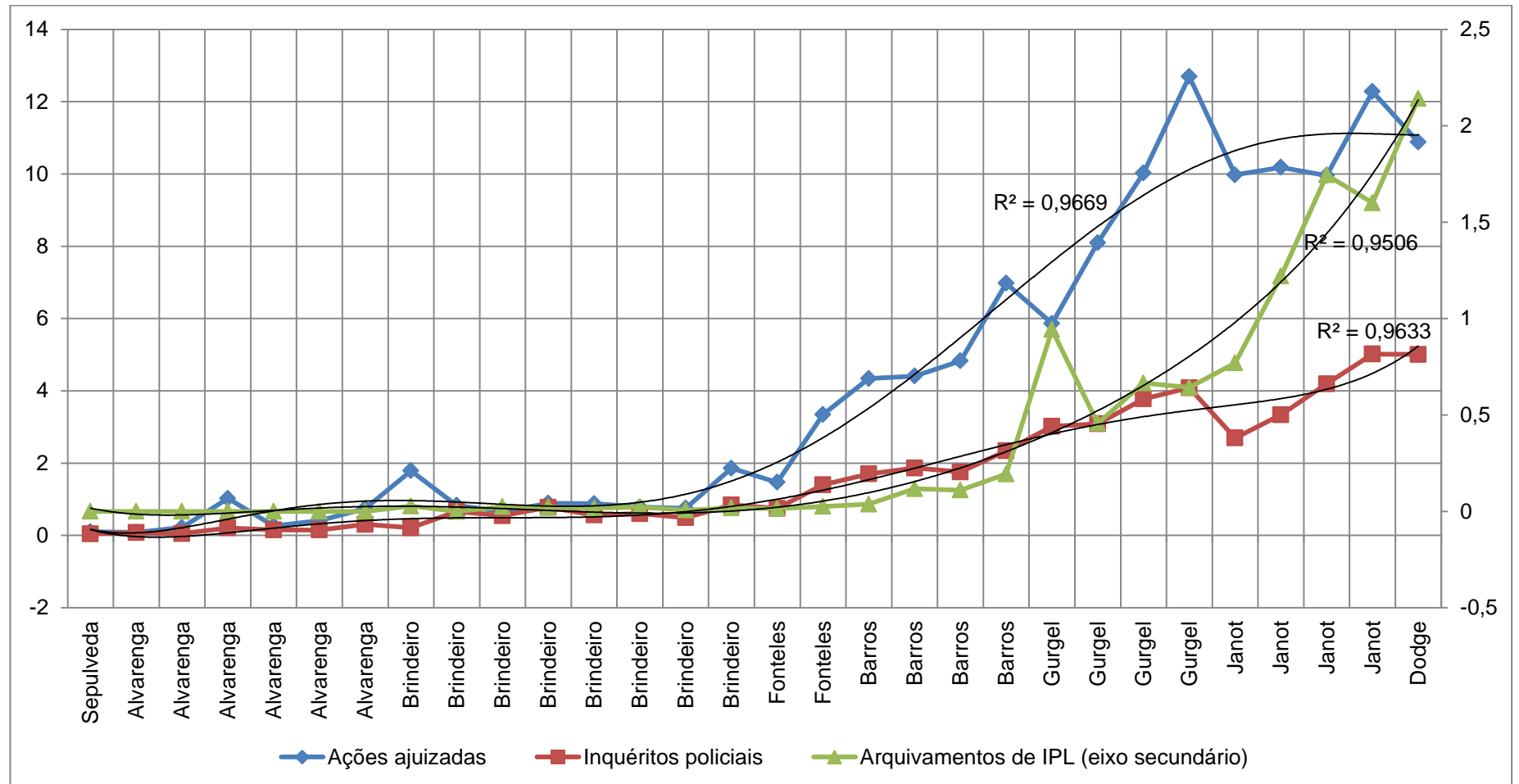
Fonte: Dados extraídos do sistema Aptus/MPF (2019).

Gráfico 40 – Percentual de arquivamentos de inquéritos policiais envolvendo corrupção em relação ao total de arquivamentos de inquéritos policiais existentes por ano de mandato de procurador-geral da república



Fonte: Dados extraídos do sistema Aptus/MPF (2019).

Gráfico 41 – Priorização do esforço institucional no combate à corrupção por ano de mandato de procurador-geral da república e linhas de tendências



O último gráfico concentra os três gráficos anteriores, juntamente com as linhas de tendência polinomiais, em escala de seis ordens, dadas as características de flutuação das curvas. A curva de tendência das proporções de ações de corrupção, de inquéritos policiais e de arquivamentos nos casos de corrupção apresentaram  $R^2$ , respectivamente, de 0,9669; 0,9633 e 0,9506, significativos. É possível extrair das linhas de tendência algumas conclusões. A partir do final da gestão Brindeiro, há uma tendência de aumento no número de ações envolvendo corrupção, e que acelera consideravelmente até a metade da gestão Janot, e a partir do segundo biênio de Janot apresenta uma tendência de constância, sem novos incrementos significativos. O ângulo de inclinação a partir do final da gestão Brindeiro até o primeiro biênio de Janot é bastante considerável, demonstrando uma intensificação no combate à corrupção em relação ao restante do universo de demandas judiciais a cargo do MPF.

Por outro lado, a linha de tendência de arquivamento de casos envolvendo corrupção em relação ao universo de casos investigados na esfera federal aumenta significativamente. Significa que, proporcionalmente, estão sendo arquivados mais casos de corrupção do que casos de outras temáticas com o passar do tempo. O que se esperaria seria que a linha de tendência se mantivesse o mais horizontalizada possível, demonstrando uma constância na proporção das investigações, ou em declive, o que indicaria que o número de arquivamentos de casos de corrupção seria menor do que o restante das temáticas, dado que a especialização constante na temática da corrupção faria com que um maior número de casos investigados fosse exitoso, primeiro por causa da *expertise* aprimorada, segundo em razão da capacidade material concentrada no combate à corrupção.

Entretanto, ao analisar a linha de tendência dos arquivamentos em conjunto com a de inquéritos, pode-se chegar a uma diferente interpretação. A linha de tendência na proporção de inquéritos policiais em casos de corrupção, que relativamente acompanha a tendência de arquivamentos até o primeiro ano de Gurgel, indica que, até aquele momento, quanto mais inquéritos eram instaurados, havia um paralelismo no número de arquivamentos. A partir da gestão de Gurgel, passa a ter um ângulo de inclinação muito maior no número do percentual de arquivamentos de casos de corrupção do que de instauração de casos de corrupção, em termos proporcionais. Significa que, apesar de ter aumentado a proporção de investigações de casos de corrupção em relação ao total do universo



de investigações federais, houve um incremento muito maior no número de arquivamentos dessas investigações de casos de corrupção, denotando duas possibilidades: (a) as investigações foram de casos menos robustos de corrupção, em razão da abertura menos criteriosa de inquéritos, ou, por um esgotamento nos anos anteriores, em vista do alto incremento do número de ações propostas, que possivelmente se tratavam dos casos mais sólidos, ou, ainda, (b) passou-se a incorporar mais intensamente a seletividade dos casos que, sob a visão de Gurgel e dos sucessores, passam a escolher os casos mais robustos, optando por arquivar casos menores ou que consideraram “descartáveis” por falta de fortes indícios de materialidade e autoria, concentrando esforços nos casos selecionados.

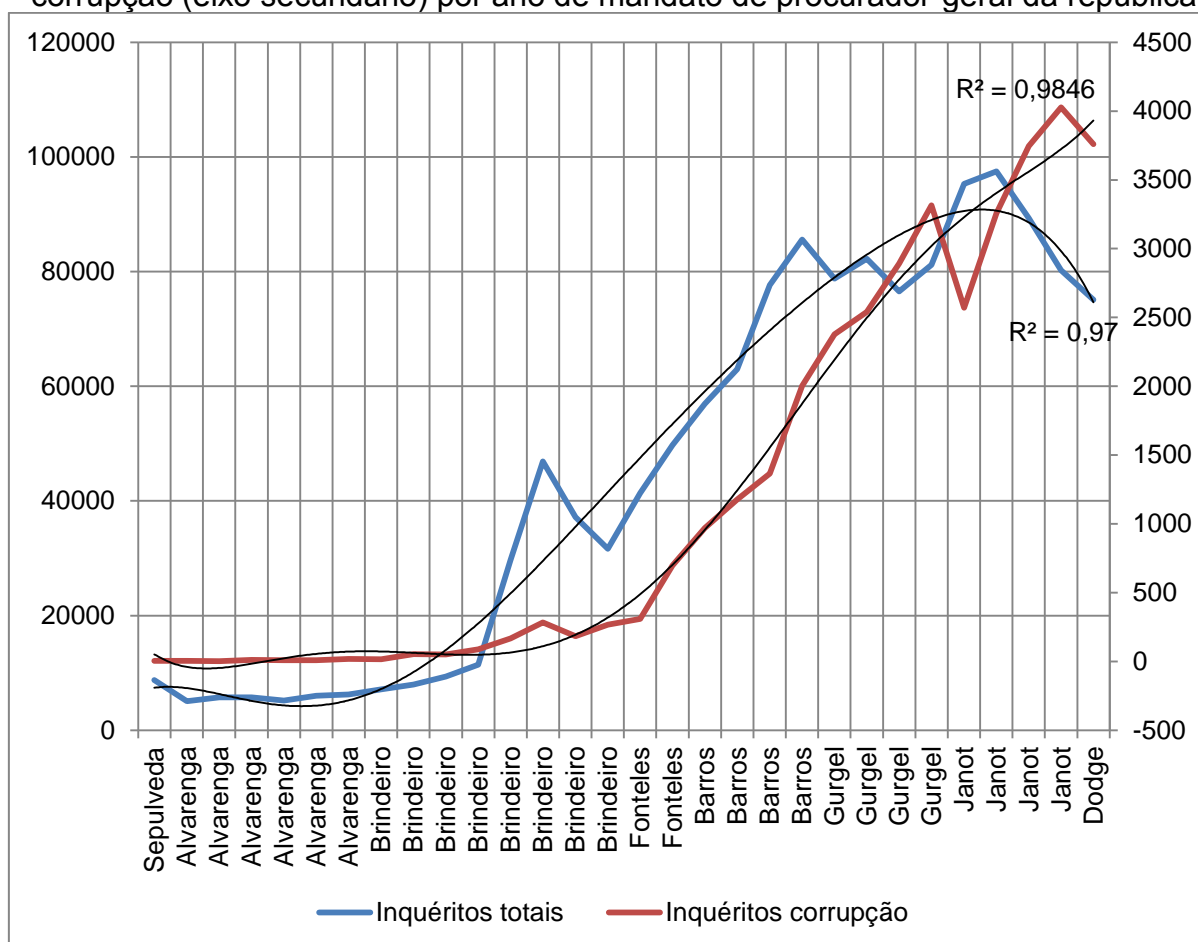
As duas hipóteses parecem condizentes com o contexto teórico apresentado pelo MPF ao longo dos últimos anos, que tem se pautado fortemente na especialização no combate à corrupção somado à seletividade da atuação. A título de complementação, é relevante analisar os números absolutos de inquéritos e arquivamentos, que podem facilitar o entendimento sobre as hipóteses levantadas acima. O primeiro gráfico abaixo traça um comparativo da evolução no número de inquéritos totais por ano de procurador-geral em comparação ao número de inquéritos que tratam de casos envolvendo corrupção. O segundo demonstra o número absoluto de arquivamentos por ano de mandato em comparação ao número de arquivamentos de inquéritos envolvendo casos de corrupção.

No meio da gestão Brindeiro é possível identificar uma forte inclinação positiva no número de inquéritos abertos, que não é acompanhado pela mesma intensidade nos casos de corrupção, ainda que haja um incremento positivo. Considerando que o número de inquéritos está fortemente relacionado com a capacidade da Polícia Federal, é provável que essa guinada positiva esteja mais relacionada com as mudanças ocorridas nesta instituição do que no MPF ou na forma como as duas instituições se relacionam.

Ao final da gestão Brindeiro, há um refluxo no número de inquéritos, mas o número de investigações envolvendo casos de corrupção se mantém relativamente constante. A partir de Fonteles, tanto o número de inquéritos totais quanto de casos de corrupção apresenta uma tendência fortemente ascendente. As tendências começam a se dissociar a partir do final da gestão Gurgel, em que a tendência dos inquéritos em geral começa a diminuir sensivelmente, enquanto o número de casos investigados envolvendo corrupção continua aumentando. Esse fato pode

demonstrar evidências de priorização da apuração de casos de corrupção, e coincidem temporalmente com a especialização da 5ª CCR e implementação dos NCCs. Ao mesmo tempo, novamente, reforçam a tese da seletividade, em que menos casos que não sejam de corrupção são apurados, remanescendo os casos de corrupção.

Gráfico 42 – Comparativo de evolução do número de inquéritos policiais totais e por corrupção (eixo secundário) por ano de mandato de procurador-geral da república

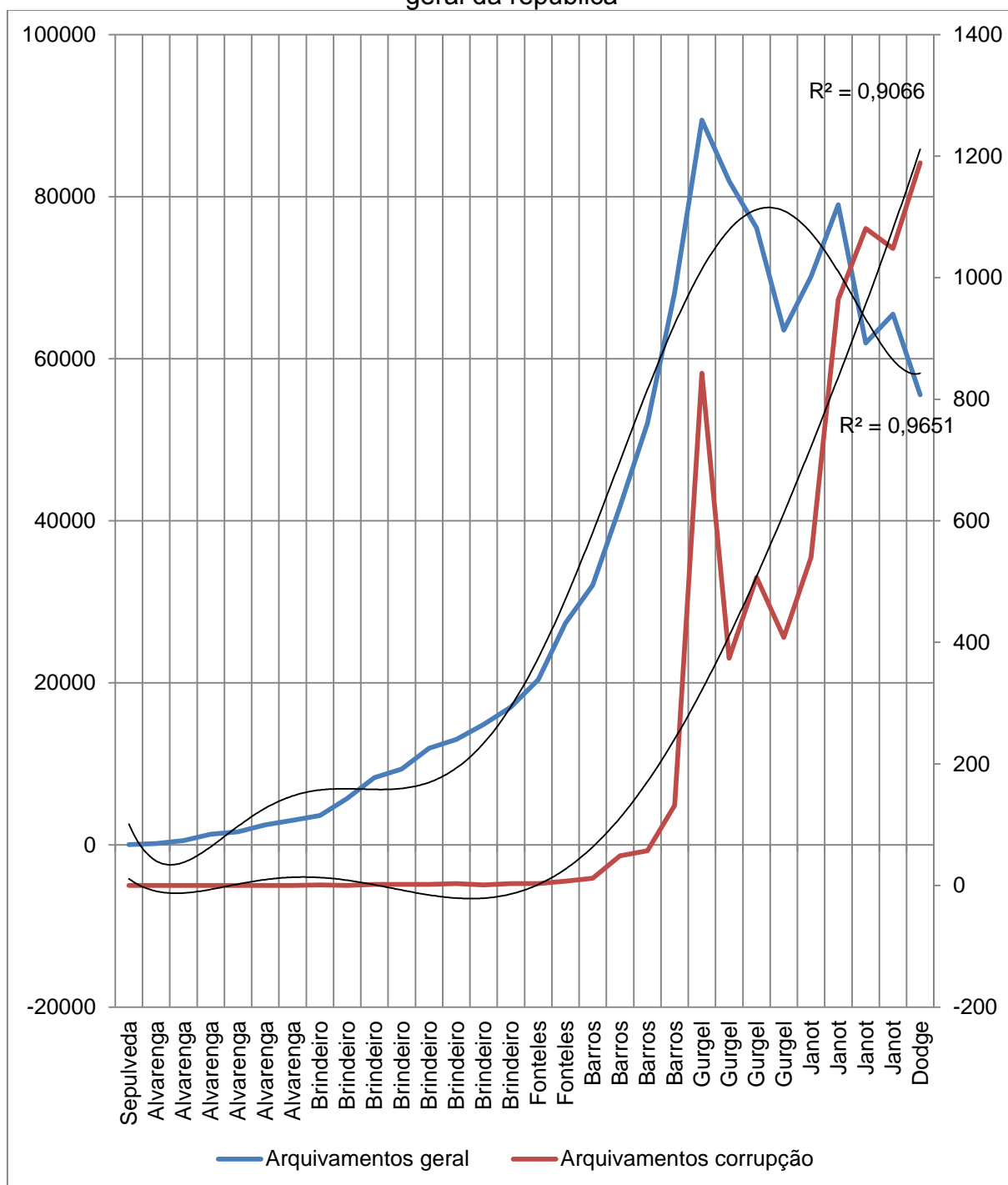


Fonte: Elaborado pela autora (2021).

O gráfico a seguir cruza dados de arquivamentos de inquéritos totais e em casos envolvendo apuração de corrupção. Uma primeira informação que salta aos olhos diz respeito à tendência de arquivamentos gerais que começa a ascender durante a gestão Brindeiro até atingir seu ápice no primeiro ano da gestão Gurgel. Entretanto, ao contrário do que se esperaria de um procurador-geral que recebeu a alcunha de “engavetador geral” da república, a mesma tendência de arquivamentos não foi observada nos casos relacionados a práticas corruptivas, que somente começam a ascender na gestão Barros.

Posteriormente, a partir de Janot, observa-se uma tendência nos arquivamentos semelhantemente ao que ocorreu no número de inquéritos. Enquanto a tendência dos arquivamentos é de diminuir em termos absolutos, o número de arquivamentos de casos de corrupção segue aumentando.

Gráfico 43 – Comparativo de evolução do número de arquivamentos de inquéritos policiais totais e por corrupção (eixo secundário) por ano de mandato de procurador-geral da república



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Uma conclusão possível a partir da análise conjunta desses dois últimos gráficos é que, de fato, a partir de Janot, há indícios concretos de que esteja prevalecendo a hipótese da seletividade aos casos envolvendo corrupção. Convém ainda observar os dados condensados por procurador-geral, de tal forma que se identifique uma agenda na gestão em termos de combate à corrupção, para além do esforço anual, vislumbrando-se uma análise global de cada gestão.

Abaixo são apresentadas as médias dos percentuais anuais de ações judiciais relacionadas à corrupção. Isto é, a média da gestão de cada procurador na relação “ações de corrupção/total de ações ajuizadas”. Essa taxa é importante, pois absorve os primeiros anos de acomodação dos procuradores gerais, demonstrando mais efetivamente a agenda de cada um.

Gráfico 44 – Média do percentual das ações judiciais que envolvem matéria de corrupção por procurador-geral da república – média dos anos das gestões

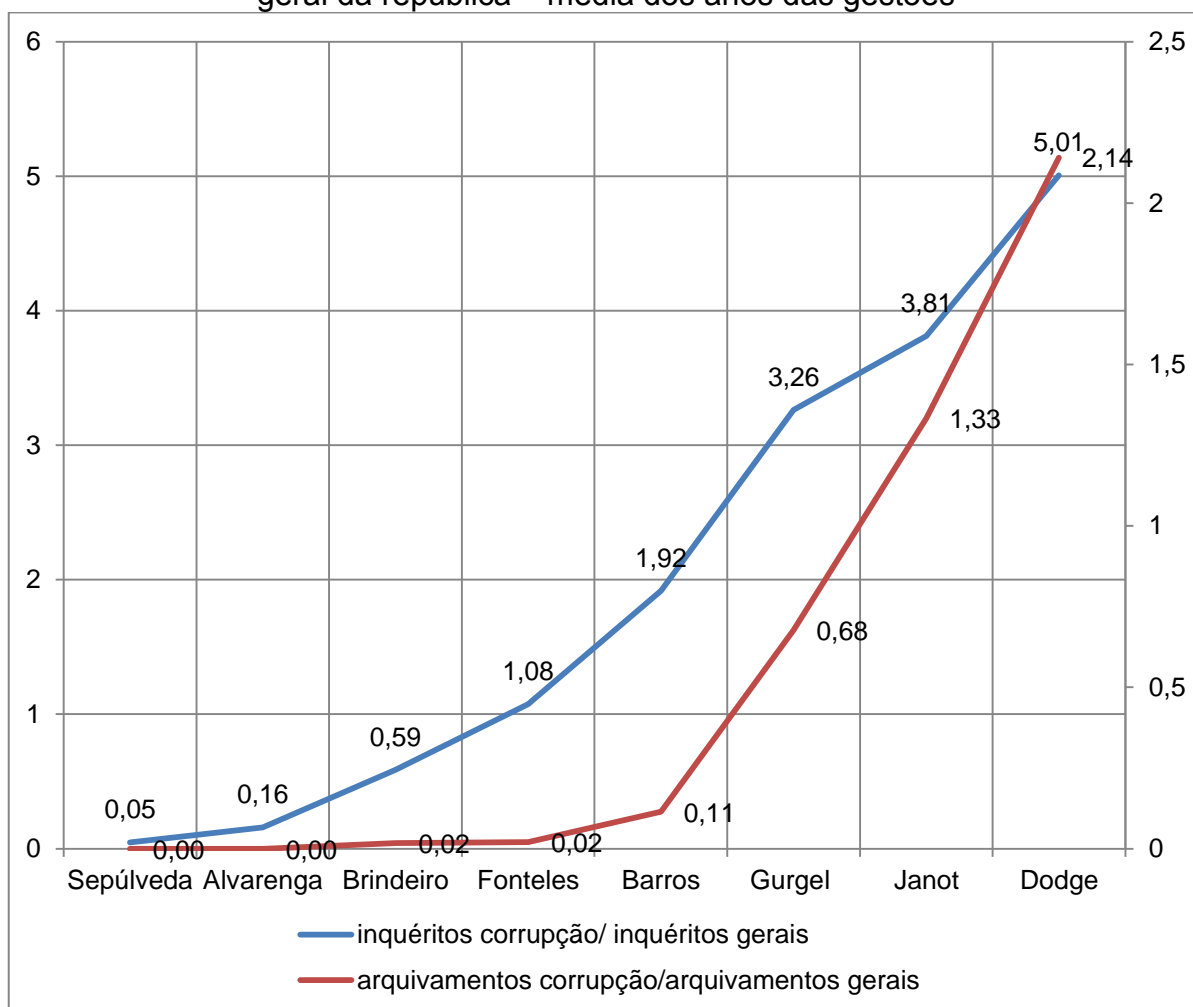


Fonte: Dados extraídos do sistema Aptus/MPF (2021).

Percebe-se que, em termos globais de gestão por procurador, a média é sempre maior que do gestor anterior. Até Gurgel, o percentual médio gira em torno do dobro da gestão anterior. De Gurgel até Dodge, há um incremento cada vez menor, mas ainda em uma tendência de aumento, ainda que em menor proporção. De antemão, já se pode extrair que houve uma priorização de casos de corrupção, na medida em que aumentaram a cada gestor, chegando a quase 11% das ações totais propostas pelo MPF em toda sua ampla gama de atuações judiciais, inclusive ações civis e penais. O mesmo se observa em relação aos inquéritos policiais e

seus arquivamentos. Uma forte tendência em aclave para ambos indicadores. No caso dos arquivamentos, a guinada ascendente ocorre a partir de Barros, chegando a Dodge com um índice de 2,14% dos arquivamentos correspondendo a casos de corrupção.

Gráfico 45 – Média do percentual de inquéritos policiais e de arquivamentos de inquéritos (eixo secundário) que envolvem matéria de corrupção por procurador-geral da república – média dos anos das gestões

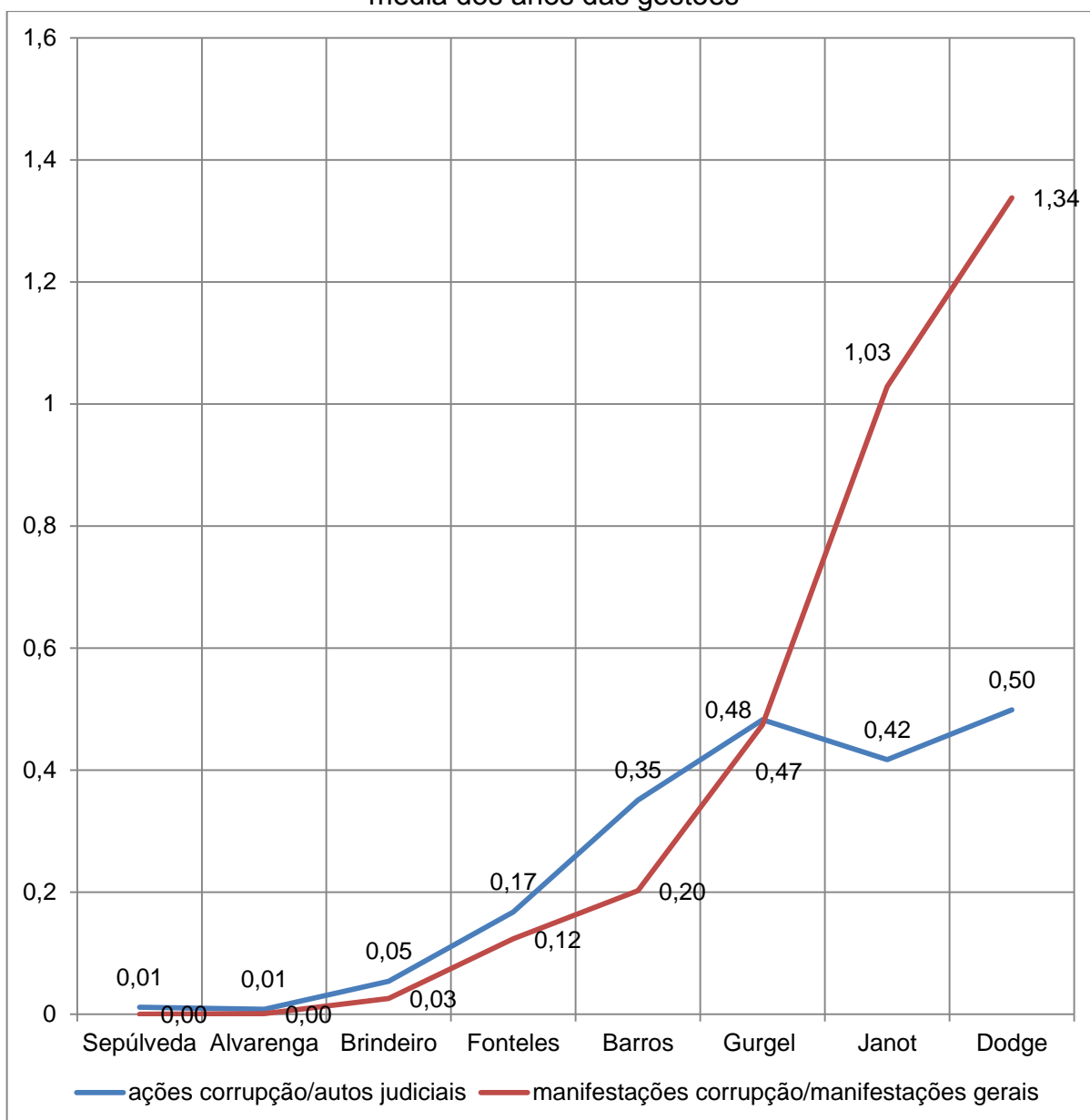


Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Outra análise complementar pode ser feita a partir do esforço judicial institucional como um todo. Ou seja, dentre todo o esforço judicial despendido pelo MPF, incluindo recursos, cautelares, petições avulsas (não só ajuizamento de novas ações), qual a proporção referente à corrupção. Da análise da proporção entre ações judiciais propostas pelo MPF envolvendo corrupção e todas as ações judiciais, que incluam atuação proativa do MPF (autos judiciais), é possível extrair mais precisamente qual foi a proporção do esforço no ajuizamento dessas ações,

uma vez que a instituição despende muito da sua capacidade em cautelares, recursos e outras medidas que não necessariamente o ajuizamento de ações iniciais. Essa medida revela quanto da força de trabalho e material está concentrada na petição inicial, ou seja, no ajuizamento de ações, notadamente as relacionadas à corrupção. Já uma segunda medida decorre da proporção de manifestações judiciais envolvendo casos de corrupção em relação a todas as manifestações judiciais. Nesses casos estão incluídas manifestações em ações das quais o MPF não é parte, atuação reativa, como nos casos de *custos legis* (ou *custos juris*). Incluem-se nesse panorama as ações civis públicas ajuizadas por outros órgãos em que o MPF atua oferecendo parecer, muitas vezes sem qualquer teor de mérito.

Gráfico 46 – Média da proporção entre (a) ações judiciais envolvendo corrupção e autuações totais e (b) manifestações judiciais envolvendo matéria de corrupção em relação a manifestações judiciais por gestão de procurador-geral da república – média dos anos das gestões



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Esses dois índices demonstram o esforço institucional nas atividades judiciais envolvendo corrupção, ainda que de forma refratária e não proativa. Ou seja, quanto da atuação institucional, no seu todo, é voltada para essa área temática. Os índices são consideravelmente crescentes, especialmente quanto às manifestações em que a proporção aumenta a cada gestão. Resposta para esse comportamento da linha do gráfico pode ser encontrada, novamente, na seletividade. Com o tempo, deixa-se de apresentar manifestações em casos de pouca relevância (como casos de *custos*

*legis* de ações previdenciárias individuais), aumentando a concentração em casos que compõem a agenda de prioridades, como corrupção.

Já quanto ao esforço despendido no ajuizamento de ações de corrupção em relação aos autos judiciais, há um refreamento a partir de Gurgel. Trata-se de um indicativo de que a atuação ministerial não se concentra com tanta intensidade no ajuizamento da ação, mas também em atuações judiciais de outras espécies, como cautelares, prisões preventivas, recursos, etc. Na teoria, essa tendência parece óbvia, uma vez que houve um uso intenso de instrumentais processuais a partir da operação Lava Jato, como pedidos cautelares de busca e apreensão, indisponibilidades e bloqueio de bens e valores, prisões preventivas, cautelares e temporárias e, principalmente, recursos, diante da quantidade e qualidade dos réus envolvidos na operação. O gráfico aponta nessa direção, corroborando esta hipótese.

Uma outra perspectiva de análise, capaz de evidenciar se o aumento da atuação nos casos de corrupção ocorre por uma concentração de esforços nessa área temática ou pelo incremento total da capacidade de atuação da instituição, pode ser extraída da média de produtividade; isto é, do número de ações ajuizadas dividido pelo número total de procuradores existentes no órgão naquele ano.

Tabela 17 – Média de ações ajuizadas por procuradores da república em exercício por ano de mandato de procurador-geral da república<sup>92</sup>

	Ações gerais/ Procurador	Ações corrupção/ Procurador	Arquiva- mentos gerais/ Procurador	Arquiva- mentos corrupção/ Procurador	Inquéritos gerais/ Procurador	Inquéritos corrupção/ Procurador
<b>Alvarenga</b>	6,356522	0,026087	7,211594	0	17,50435	0,026087
<b>Alvarenga</b>	7,450292	0,055556	8,947368	0	18,26608	0,055556
<b>Brindeiro</b>	2,116216	0,037838	9,808108	0,002703	19,30541	0,040541
<b>Brindeiro</b>	15,04009	0,125	13,55425	0	18,79245	0,125
<b>Brindeiro</b>	18,25806	0,121588	20,64764	0,004963	23,2531	0,126551
<b>Brindeiro</b>	18,52562	0,165085	17,78558	0,003795	21,68501	0,16888
<b>Brindeiro</b>	33,47415	0,294118	21,2549	0,003565	52,92513	0,297683
<b>Brindeiro</b>	64,34657	0,505415	23,52708	0,005415	84,67148	0,51083
<b>Brindeiro</b>	44,82625	0,336414	27,50092	0,001848	68,74492	0,338262
<b>Brindeiro</b>	24,29573	0,451282	29,08376	0,005128	54,13162	0,45641
<b>Fonteles</b>	32,93533	0,484227	32,16404	0,004732	65,27603	0,488959

<sup>92</sup> A análise tem início somente a partir da última gestão de Alvarenga, em face da inexistência de dados sobre o número de procuradores em exercício antes de 1993.

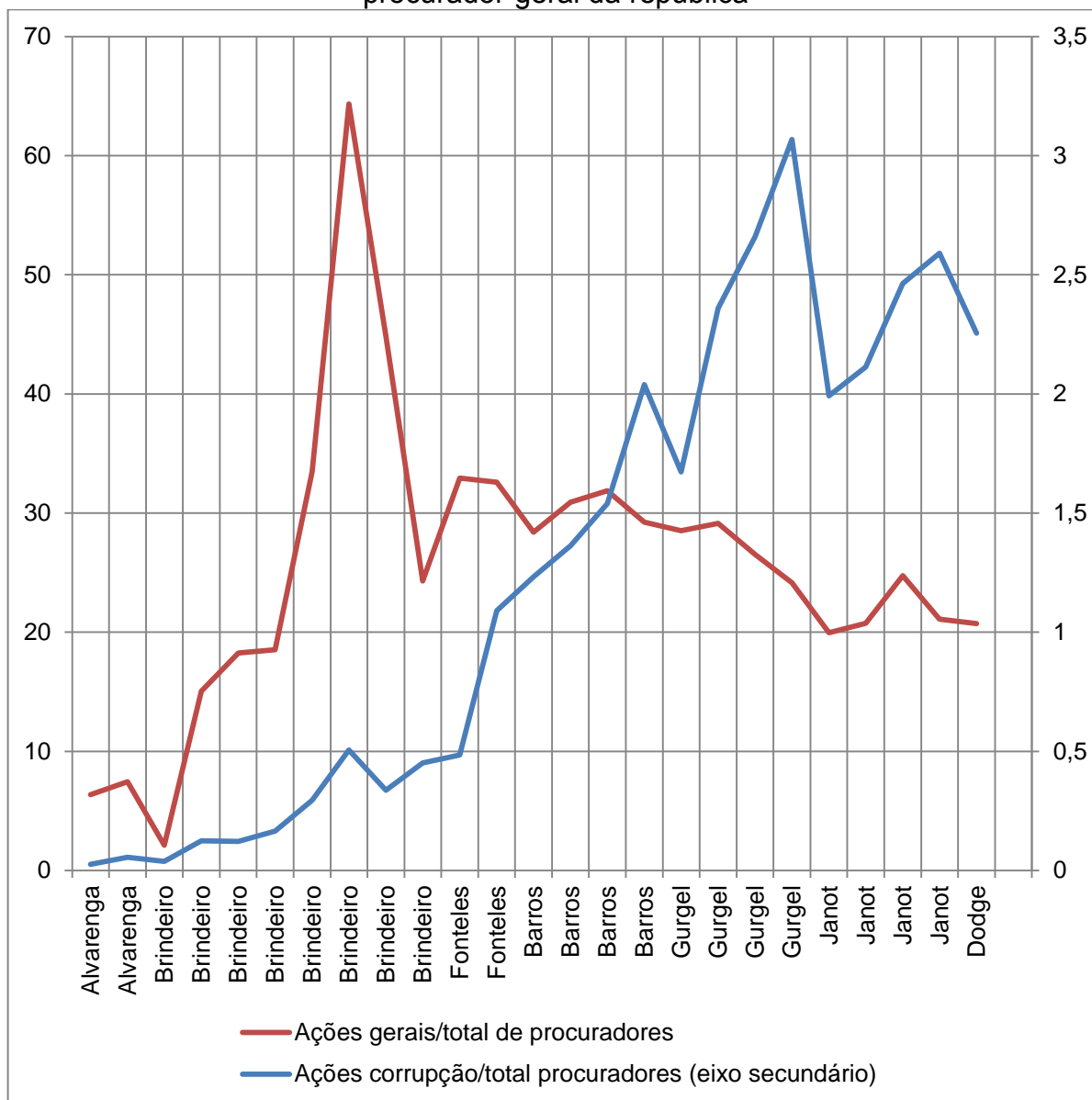


	<b>Ações gerais/ Procurador</b>	<b>Ações corrupção/ Procurador</b>	<b>Arquiva-mentos gerais/ Procurador</b>	<b>Arquiva-mentos corrupção/ Procurador</b>	<b>Inquéritos gerais/ Procurador</b>	<b>Inquéritos corrupção/ Procurador</b>
<b>Fonteles</b>	32,58991	1,089905	43,20032	0,011041	78,4795	1,100946
<b>Barros</b>	28,38867	1,23166	41,27671	0,015444	73,2973	1,247104
<b>Barros</b>	30,91536	1,362757	50,48609	0,05925	76,14994	1,422007
<b>Barros</b>	31,87765	1,54	61,19412	0,067059	91,38706	1,607059
<b>Barros</b>	29,23203	2,039216	74,2549	0,143791	93,25926	2,183007
<b>Gurgel</b>	28,51634	1,672113	97,42375	0,918301	85,82353	2,590414
<b>Gurgel</b>	29,13508	2,359477	89,26144	0,407407	89,57516	2,766885
<b>Gurgel</b>	26,53125	2,660714	84,99107	0,565848	85,39955	3,226563
<b>Gurgel</b>	24,15612	3,067511	66,99473	0,43038	85,61076	3,49789
<b>Janot</b>	19,96762	1,992149	68,84593	0,529931	93,52012	2,52208
<b>Janot</b>	20,74654	2,112442	72,82949	0,888479	89,86175	3,000922
<b>Janot</b>	24,73475	2,463031	57,25878	0,999076	82,57209	3,462107
<b>Janot</b>	21,09478	2,590435	56,95391	0,911304	69,76174	3,501739
<b>Dodge</b>	20,72193	2,255263	48,72456	1,042982	65,86491	3,298246

Fonte: Elaborada pela autora (2021).

Os dados do quadro estão ilustrados nos gráficos abaixo para melhor visualização da evolução temporal. Verifica-se, do primeiro gráfico abaixo, um alto índice de produtividade dos procuradores em exercício na gestão Brindeiro em termos de ações em geral, com exceção do primeiro ano da gestão. Contudo, o desempenho nas ações restritas aos casos de corrupção não é o mesmo das ações gerais. Enquanto a produtividade dos procuradores em termos gerais cai após a gestão Brindeiro, a partir da gestão Fonteles a produtividade dos procuradores em ações envolvendo corrupção chega a um novo patamar, atingindo seu ápice em meados da gestão Gurgel.

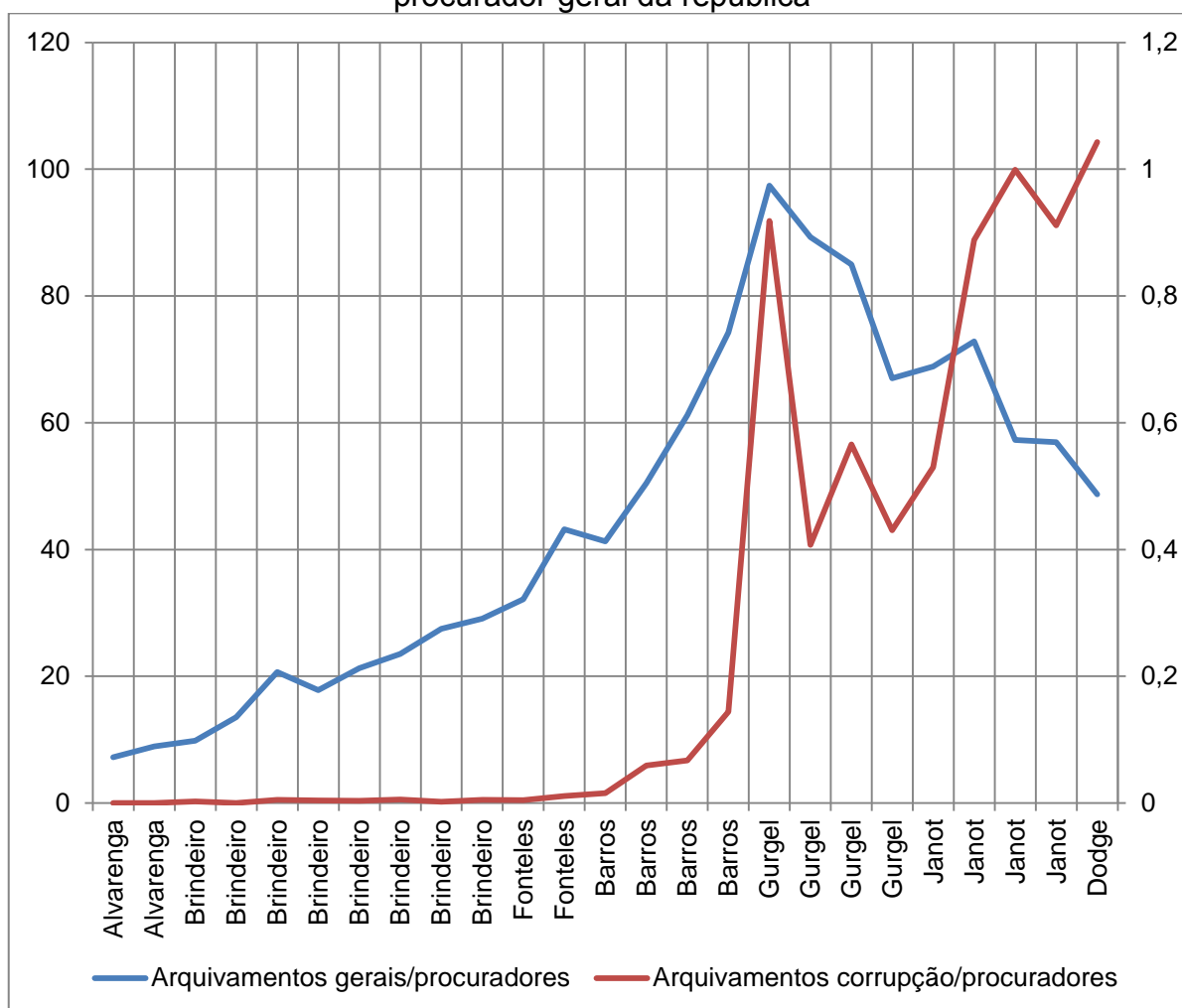
Gráfico 47 – Média de produtividade dos procuradores da república nas ações judiciais e nas ações envolvendo casos de corrupção por ano de mandato de procurador-geral da república



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

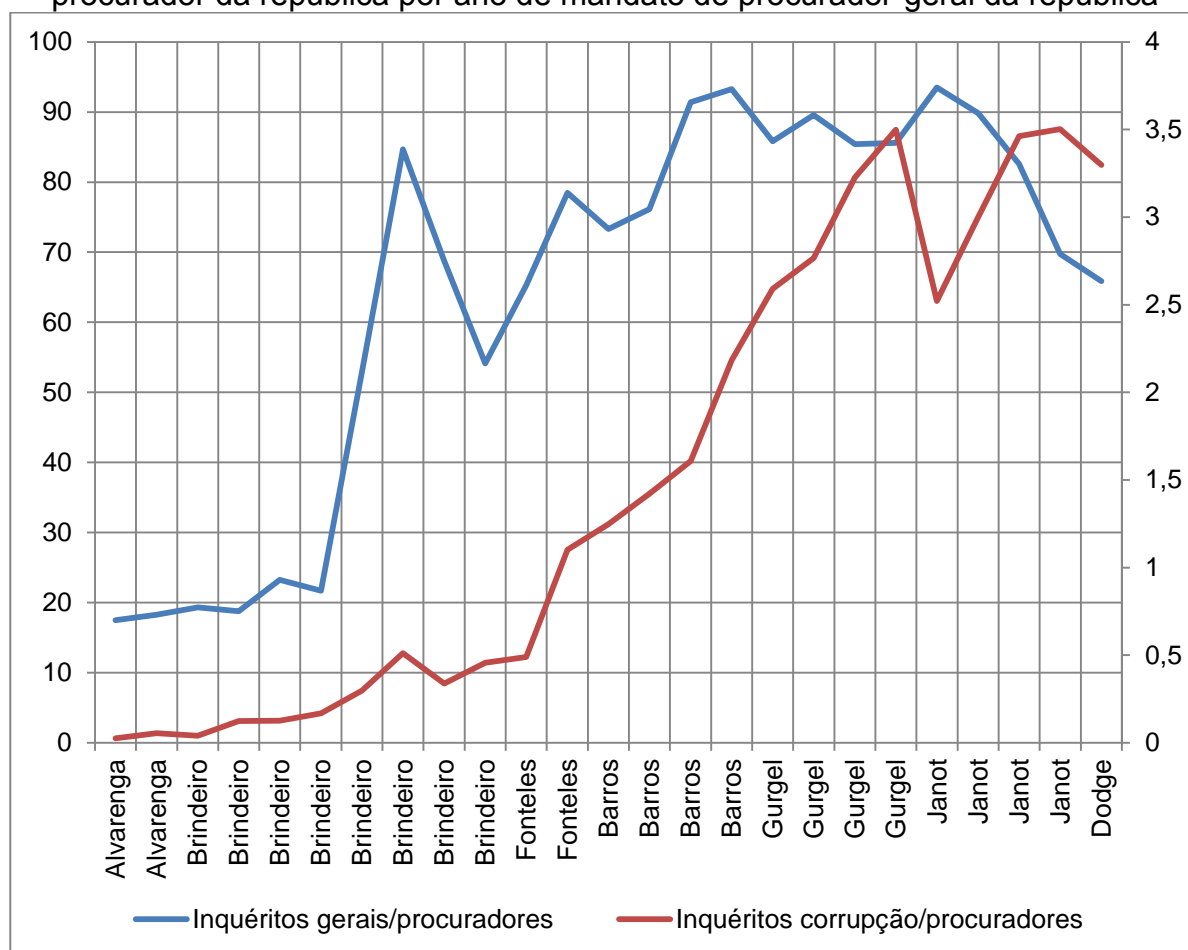
Esses números evidenciam uma forte priorização da carga de trabalho e da produtividade dos procuradores no combate à corrupção, mais do que um aumento da capacidade geral de atuação do MPF, a partir de Fonteles. Os gráficos a seguir tratam da produtividade dos procuradores em exercício em termos de inquéritos e de arquivamentos, por ano de mandato de procurador-geral da república.

Gráfico 48 – Média de arquivamentos de inquiridos policiais (total e casos envolvendo corrupção) por procurador da república por ano de mandato de procurador-geral da república



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Gráfico 49 – Média de inquéritos policiais (total e casos envolvendo corrupção) por procurador da república por ano de mandato de procurador-geral da república



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Condensando-se os resultados de produtividade por gestor (procurador-geral), a intenção é verificar como a atuação pode ser afetada pela escolha do procurador-chefe. No quadro abaixo, Alvarenga e Brindeiro foram escolhidos diretamente pelo presidente da república, ao passo que os seguintes figuraram na lista tríplice, em que pese Raquel Dodge tenha sido a segunda colocada.

Segundo se extrai do quadro, o maior número de investigações por procurador envolvendo corrupção ocorre em Dodge, ao passo que o maior número de ações de corrupção por procurador em exercício ocorre em Gurgel. Extrai-se, por exemplo, que cada procurador tem em média 3,3 investigações em andamento envolvendo corrupção na gestão Dodge, ao passo que ajuíza 2,25 ações de corrupção e arquiva, em média, 1,04. Infere-se uma taxa de 0,68 de produtividade na razão ações/inquéritos em relação a cada procurador em exercício. Ou seja, a chance de um inquérito culminar no ajuizamento de uma ação é de 0,68 na gestão Dodge.

Na gestão Janot, essa proporção é de 3,12 inquéritos por procurador em exercício para 2,28 ações ajuizadas em casos de corrupção por procurador. A taxa de “efetividade” por procurador é de 0,73. Já na gestão de Gurgel, são 3,02 inquéritos investigando casos de corrupção por procurador, em média, ao passo que são ajuizadas 2,44 ações de corrupção, a uma taxa de efetividade de 0,81 por procurador em exercício.

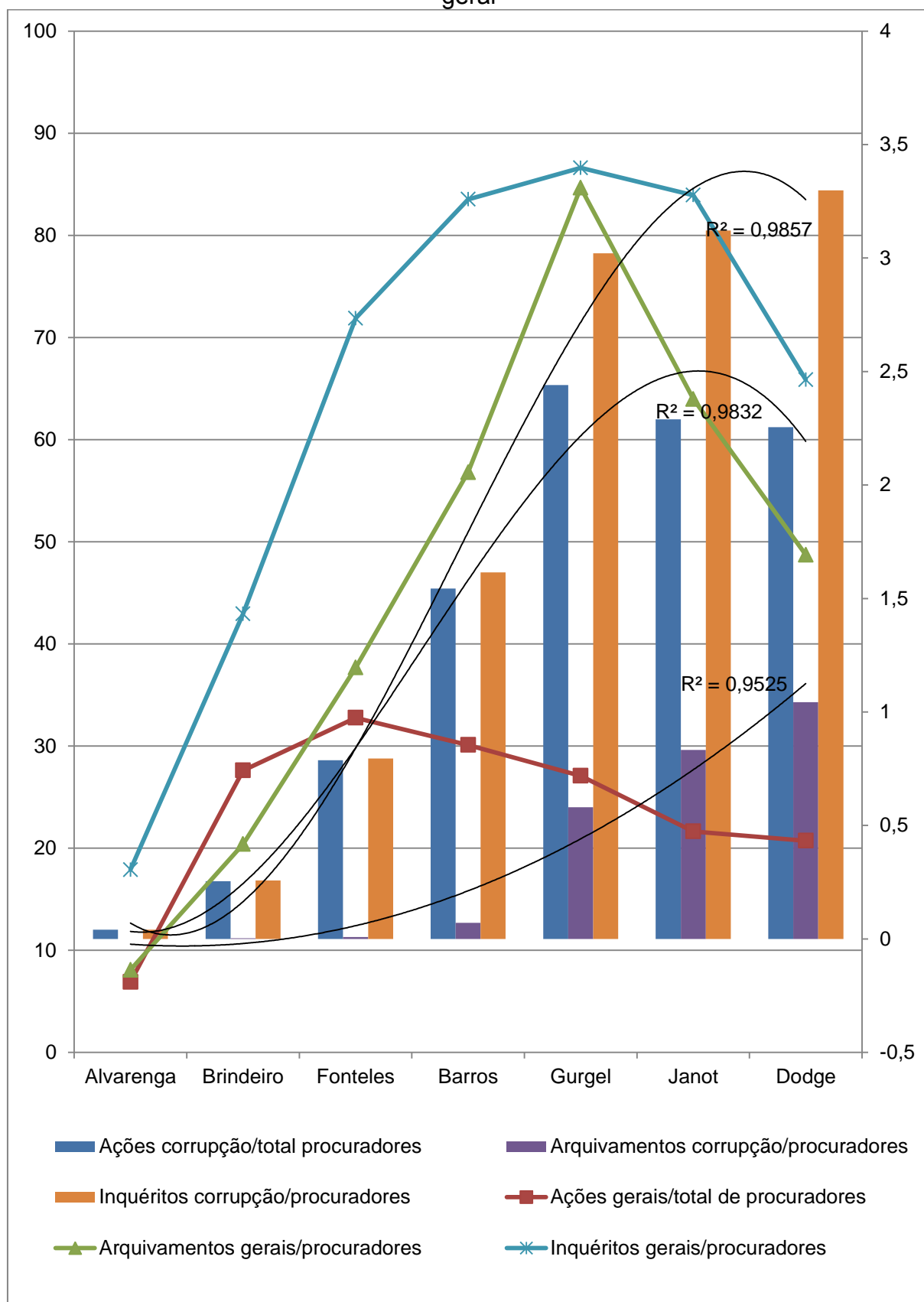
A gestão de Barros apresenta a média de produtividade de 1,61 inquéritos de corrupção para cada 1,54 ação de corrupção, significando uma taxa de efetividade de 0,95 por procurador em exercício. Fonteles, por seu turno, apresenta em sua gestão 0,8 inquérito em andamento investigando fatos de corrupção para cada 0,79 ação por procurador em exercício. A taxa de efetividade da gestão é de quase 1. Significa que, proporcionalmente, tudo que se investigou foi convertido em ação judicial. O mesmo índice é observado em Alvarenga e Brindeiro.

Tabela 18 – Média de produtividade por procuradores em exercício por gestor (procurador-geral)

Procurador-geral da república	Ações gerais/total de procuradores	Ações corrupção/total procuradores	Arquivamentos gerais/procuradores	Arquivamentos corrupção/procuradores	Inquéritos gerais/procuradores	Inquéritos corrupção/procuradores
Alvarenga	6,903407	0,040821	8,079481	0	17,88521	0,040821
Brindeiro	27,61034	0,254593	20,39528	0,003427	42,93864	0,25802
Fonteles	32,76262	0,787066	37,68218	0,007886	71,87776	0,794953
Barros	30,10343	1,543408	56,80295	0,071386	83,52339	1,614794
Gurgel	27,0847	2,439954	4,66775	0,580484	86,60225	3,020438
Janot	21,63592	2,289514	63,97203	0,832198	83,92892	3,121712
Dodge	20,72193	2,255263	48,72456	1,042982	65,86491	3,298246

Fonte: Elaborada pela autora (2021).

Gráfico 50 – Média de produtividade por procuradores em exercício por procurador-geral



Em termos globais (representado pelas linhas no gráfico), o número de inquérito e de arquivamentos produzidos por procurador da república cresce vertiginosamente até a gestão de Gurgel, apresentando uma tendência de queda acentuada em Janot e Dodge. O mesmo não se pode dizer das ações em geral. A produtividade dos procuradores em termos de ações ajuizadas, ou seja, atividade finalística da instituição, aumenta consideravelmente em Brindeiro e Fonteles, apresentando tendência de queda de Gurgel a Dodge.

Já restringindo-se à análise dos casos de corrupção (eixo secundário – gráfico em barras), as linhas de tendência polinomiais de três ordens evidenciam que, até a gestão de Janot, há uma tendência de produtividade ascendente em termos de combate à corrupção, denotando um declive na tendência a partir de Dodge.

A diferença de produtividade entre os casos gerais e os casos envolvendo corrupção por procurador em exercício revela que, de fato, há uma priorização dos casos de corrupção. Enquanto a produtividade em termos de ações ajuizadas diminui ao longo do tempo a partir de Fonteles, está em vertiginosa ascensão nos casos de ações de corrupção. Quanto ao esforço investigatório, os inquéritos de corrupção são crescentes a cada gestão, sem retroceder em nenhum momento da cadeia temporal, ao passo que as investigações em geral têm uma redução drástica a partir de Gurgel, em termos de investigação por procurador em exercício. Por fim, no que diz respeito ao número de arquivamentos, o número de inquéritos arquivados em casos de corrupção por procurador em exercício tem um constante incremento, não há uma mudança abrupta na série temporal; já os arquivamentos em geral por procurador em exercício aumentam consideravelmente até Gurgel e depois diminuem em Janot e Dodge. O dado dos arquivamentos revela com clareza um esforço no arquivamento de matérias que não digam respeito aos casos de corrupção, denotando uma concentração de esforços nos casos considerados prioritários.

Assim, pode-se concluir que os indicadores demonstram, ao longo do tempo, uma priorização dos casos envolvendo corrupção, acompanhado de um aumento da capacidade de atuação da instituição e da aplicação da seletividade, focando, dentre os casos de corrupção, aqueles considerados mais robustos em termos técnicos, jurídicos e políticos (maior capacidade de impacto). Ou seja, além dos casos de corrupção ganharem enfoque dentro do leque de matérias do MPF, dentro dos casos

de corrupção há uma priorização de casos mais robustos e com maior possibilidade de resultados positivos, conduzidos pela agenda da cúpula do MPF.

Entretanto, não é possível afirmar de forma contundente que haja uma relação direta entre a forma como o procurador-geral é escolhido, se pela acolhida pela lista tríplice ou por escolha direta do presidente da república, e o combate à corrupção. Primeiro, porque são dois pontos muito distantes na série temporal, há apenas dois procuradores não escolhidos pela lista tríplice (Alvarenga e Brindeiro – de 1988 a 2003) e posteriormente todos os procuradores-gerais foram pela acolhida da lista tríplice (Fonteles, Barros, Gurgel, Janot e Dodge – de 2003 a 2018). Esses dois momentos podem ser impactados pelo incremento sistemático da capacidade da instituição, e especialmente pela priorização da temática em termos absolutos.

Segundo, porque mais do que uma consequência do aumento da autonomia, introduzida pela lista tríplice e pela capacidade de mobilização institucional, a priorização da corrupção parece ser uma causa do aumento da autonomia exógena. Ou seja, a relação causal da hipótese originária era de que o acolhimento da lista tríplice aumentaria a autonomia e, com isso, aumentaria o combate à corrupção. Entretanto, o que parece acontecer é que a acolhida da lista tríplice aumenta o combate à corrupção e por isso aumenta a autonomia, em face do potencial de mobilização institucional.

Essa segunda hipótese parece verdadeira pelo fato de que os defensores da lista tríplice e todos os sucessores, de Fonteles até Janot (autointitulados “tuiuús”), compõem a oposição às gestões anteriores, especialmente Brindeiro, e, para buscar acento na PGR, defendem a agenda do combate à corrupção e a incorporam com fervor. Até Dodge, que não é considerada uma continuação do grupo e adota a posição mais generalista, mas sem meios materiais de frear o caminho já traçado pelos seus antecessores, irreversível em decorrência do incremento de capacidades institucionais, conforme visto nos capítulos anteriores. Quando Dodge assume, o quadro institucional já está montado nessa direção, reforçando estruturas voltadas para a temática da corrupção, de forma que a produtividade nessa área continua altíssima, especialmente pela capacidade endógena e exógena já concretada e pelo alto nível de aprendizado institucional.

Com o amadurecimento do combate à corrupção implantado a partir de Fonteles, que produz maiores resultados quando a instituição consegue absorver o investimento direcionado para a temática, em Gurgel e Janot podem ser



encontrados os maiores índices de atuação no combate à corrupção, sejam quantitativos, sejam qualitativos. Com os resultados que foram sendo atingidos, há um reflexo consequente na autonomia da instituição, mais do que uma causa. Resultados como os atingidos com a operação Lava Jato fazem com que a instituição passe a ganhar notoriedade, pelos seus resultados e pelo seu alcance, e a partir disso sua autonomia passa a outro patamar. Primeiro, por não encontrar freios (principalmente internos, em face da autonomia endógena ou independência funcional), respaldado pela opinião popular. Segundo, porque não há mecanismos para tanto, além da escolha do procurador-geral, o que só viria a ocorrer no governo Jair Bolsonaro, com a escolha de Augusto Aras, sem observação da lista tríplice.

Uma análise mais completa e incisiva, nesse sentido, poderá ser feita em um futuro breve, após a gestão de Augusto Aras, uma vez que, pela primeira vez, depois de muito tempo, há uma ruptura na acolhida da lista tríplice. Os dados poderão evidenciar se, de fato, há um impacto na priorização do combate à corrupção através da interferência na autonomia da instituição, operada por meio da escolha fora da lista tríplice.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência da corrupção no Brasil e a sua presença constante fazem com que o regime democrático imponha um mecanismo de *accountability* que seja eficaz, mantendo sua inclusão enquanto norma definidora de ações e decisões políticas. O Ministério Público Federal não detém formas de concluir as etapas de *accountability* por si só. A cadeia da *legal accountability*, do monitoramento à responsabilização, é um longo caminho a ser traçado, passando de uma instituição para outra na tentativa de gerar constrangimentos às irregularidades praticadas pelos gestores públicos.

Entretanto, a atuação do MPF no combate à corrupção cresceu vertiginosamente nas últimas décadas, por decorrência direta do incremento das suas várias capacidades institucionais, que foram acumuladas de maneira, praticamente, ininterrupta ao longo das três décadas (1988-2018). Do ponto de vista proposto nesta tese, as capacidades institucionais podem ser analisadas sob duas perspectivas distintas: exógenas e endógenas. Entretanto, há, ainda, um terceiro fator analisado, que influencia especialmente a capacidade endógena, qual seja, a autonomia institucional. É esta, sob a mobilização das lideranças da instituição, que define os usos dos vários recursos e instrumentos disponibilizados pelo “ambiente político autorizador” (MOORE, 1995, p. 71).

Em termos de capacidade exógena, as reformas anticorrupção, que aconteceram após 1988, impulsionadas, em grande medida, por ordenamentos internacionais e por escândalos internos, muniram o MPF de relevantes instrumentos formais de atuação no combate à corrupção, como é o caso da ação civil pública por improbidade administrativa, dos acordos de colaboração e de não persecução, além, mais óbvia e diretamente, da ampliação do número de tipos penais, com base nos quais o MPF pode ajuizar ações. Assim, essas ferramentas formais de persecução tornaram o MPF uma das instituições mais municiadas em termos de aparatos legais e processuais de toda a *web accountability*.

Ainda, destaca-se sua distinta capacidade material no que se refere aos quesitos orçamentários e à qualificação de pessoal. Dessa forma, a instituição possui condições materiais e de pessoal para o trabalho eficiente, as quais encontram paralelo em poucas instituições brasileiras de *accountability* e, até mesmo, além dela. Além da autonomia orçamentária, o quadro de pessoal altamente

qualificado, a longevidade nos cargos e a alta remuneração, somados às condições físicas e tecnológicas em que trabalham, tornam a instituição altamente capacitada em questões materiais e de pessoal.

Quanto à capacidade endógena, a análise abrangeu o estudo de dois aspectos. Primeiro, há a coordenação interinstitucional, constituída pela relação com os órgãos comunicantes de fatos irregulares, a fomentação de redes (formais e informais) de relacionamento institucional e, em sentido contrário, as disputas por atribuições entre o MPF e as instituições de sua *web accountability*; por fim, abordou sua relação com a imprensa e a mídia. Segundo, há a especialização institucional, através do direcionamento estratégico de treinamentos, da especialização da estrutura administrativa, bem como do direcionamento de recursos materiais e de pessoal para casos considerados prioritários pela administração superior, como os de forças-tarefas.

No que diz respeito ao fato inicial, que dá ensejo à atuação do MPF, ou seja, a relação com a ponta inicial da cadeia de persecução – a comunicação das *notitias criminis* –, percebe-se que não há uma coordenação sistematizada que dá ensejo à atuação do MPF entre os diversos órgãos de *accountability legal*, mas sim entre alguns, que formam suas próprias *webs*, estabelecendo protocolos formais e informais. Com isso, pode-se afirmar que, entre a PF e o MPF, no que tange às fontes de informações, há uma concorrência ou, no melhor cenário, uma suplementação, e não uma coordenação.

Em termos de redes de *accountability*, o relacionamento do MPF com outras instituições de sua *web*, seja formal ou informal, não encontra um cenário coerente, e sim uma proliferação de instituições em disputas ambiciosas. Nesse contexto, o MPF faz uso de defesas de direitos e do poder de fiscalização do Poder Público, inclusive quanto ao combate à corrupção, em que o objetivo aponta para o próprio desenvolvimento e protagonismo, mais do que para o fortalecimento de uma rede consistente e fluida de relacionamento com objetivo comum.

Aliás, o MPF encampa diversas disputas por atribuições, que representam disputas por poderes, com instituições de sua rede de *accountability*, como Defensoria, Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União, Polícia Federal etc. Apesar dos conflitos, o MPF foi capaz de alcançar resultados evidentemente crescentes, culminando nos resultados de operações conjuntas, muitas vezes se valendo de parcerias em *web accountability* com outras agências

ou, ainda, mantendo os atritos, porém, rotineiramente, fazendo prevalecer sua agenda.

Quanto à intensa relação com a imprensa e a mídia, o MPF acumulou muita experiência ao longo do tempo; logo, sua relação passou a ser de notório ativismo institucional, inclusive as encarando como atores políticos e de poder que são e as utilizando para fins de discurso institucional e, até mesmo, como instrumento de persecução penal. Nesse sentido, a relação do MPF com a mídia e a imprensa acresce, em grande medida, a capacidade institucional de impor seu discurso, sendo usada como ferramenta de atuação na persecução em casos de corrupção; no entanto, trata-se, sobretudo, de uma via de mão dupla, em que as duas agências políticas do cenário nacional se alimentam e fortalecem em constante simbiose.

Outra grama de fatores que influenciam diretamente a capacidade institucional diz respeito às especializações. O direcionamento de recursos e esforços administrativos começa pelos treinamentos, que demonstram o foco que se busca dar para a atuação finalística de seus membros e, mais do que isso, representa a visão de futuro que se pretende dar à instituição. Observou-se, pelos dados disponibilizados pela Escola Superior do Ministério Público da União, uma forte concentração de treinamentos na área da corrupção, especialmente na fase preliminar de investigação da Lava Jato (2011 e 2012) – sendo que, em 2012, quase um quarto dos treinamentos oferecidos se concentrava na temática do combate à corrupção.

A observação da especialização da estrutura administrativa institucional, bem como das ações atomizadas e dos consensos institucionais, perpassa pela especialização da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, na temática da corrupção, em 2014, e, no mesmo período, pela criação dos Núcleos de Combate à Corrupção nas unidades locais. As transformações pelas quais passou a 5ª Câmara, nesse período, reforçam muito a noção de que o MPF vem, ao longo do tempo, procurando se especializar e manter um foco concentrado no combate à corrupção. No mesmo sentido, a ideia principal de NCC é a concentração de esforços por fatos, e não mais por esferas; ou seja, o procurador encarregado do fato corrupto se torna o promotor natural para as ações e apurações no cível e no crime.

Pôde-se observar uma diferença clara entre os dois momentos, antes da especialização da 5ª CCR e depois. Percebe-se que, após a especialização da 5ª CCR, houve maior eficiência em termos temporais, uma vez que os procedimentos

passaram a ter maior celeridade. A causa provável desse incremento, no que se refere à eficiência, se relaciona aos comandos de coordenação da câmara, através de enunciados, notas técnicas, orientações etc., e de incentivos institucionais dentro da temática de combate à corrupção – o mesmo não se pode dizer sobre os Núcleos de Combate à Corrupção, criados localmente. Ademais, há um forte indicativo de que quanto maior o número de procuradores na unidade, maior a atuação no combate à corrupção, sem que haja maior efeito significativo pela existência dos núcleos especializados.

Também, como decorrência das mudanças institucionais especializadas, o MPF passou a adotar o uso reiterado de forças-tarefas para a persecução de casos específicos considerados prioritários. Desse modo, as forças-tarefas funcionam como instrumento para o procurador-geral e a cúpula do MPF criarem políticas institucionais mais coerentes e unificadas, produzindo mais efeitos para a pretensão de grandes resultados, decorrentes da especialização, do que modificações das estruturas administrativas, como a 5ª CCR e a criação dos NCCs.

Entretanto, o resultado das forças-tarefas, mais do que a especialização temática, depende da dotação financeira e de pessoal, acompanhada da desoneração e dedicação exclusiva daqueles que a compõem. Em termos de produtividade e efetividade, ao que tudo indica, as forças-tarefas produzem um efeito positivo, decorrente da concentração de esforços institucionais nos casos considerados prioritários. Quanto à coordenação, as forças-tarefas aparecem como um forte instrumental de priorização das intenções da cúpula da instituição, a quem incumbe autorizar e destinar recursos, bem como encerrar as atividades de cada uma dessas forças-tarefas.

No que tange à autonomia institucional, aqui tomada como fator que impulsiona especialmente a capacidade institucional endógena, inclusive por meio do seu potencial de mobilização, que é uma característica intrínseca à autonomia, foi possível constatar que o elevado grau de autonomia institucional tornou possível que fosse gradualmente implementada uma agenda anticorrupção, por parte da cúpula da instituição. Especialmente a partir do final da gestão de Geraldo Brindeiro, ocorreu uma tendência de aumento no número de ações envolvendo a corrupção, o que continua acelerando, consideravelmente, até a metade da gestão de Rodrigo Janot; a partir do segundo biênio deste, apresenta-se uma tendência de constância, sem novos incrementos significativos, demonstrando uma intensificação no combate

à corrupção em relação ao restante do universo de demandas judiciais a cargo do MPF.

Em que pese o aumento da proporção de investigações de casos de corrupção, se comparada ao total do universo de investigações federais, houve um incremento muito maior no número de arquivamentos dessas investigações de casos de corrupção, denotando duas possibilidades: (a) as investigações foram de casos menos robustos de corrupção, em razão da abertura menos criteriosa de inquéritos, ou, por um esgotamento nos anos anteriores, em vista do alto incremento do número de ações propostas, que possivelmente se tratavam dos casos mais sólidos; ou, ainda, (b) passou-se a incorporar, mais intensamente, a seletividade dos casos que, sob a visão de Gurgel e dos sucessores, começaram a escolher os casos mais robustos, optando por arquivar casos menores ou que consideraram “descartáveis”, por falta de fortes indícios de materialidade e autoria, de modo a concentrar os esforços naqueles que foram selecionados.

As duas hipóteses parecem condizentes com o contexto teórico apresentado pelo MPF, ao longo dos últimos anos, pautando-se fortemente no reforço das capacidades institucionais e no aumento do aparato direcionado para o combate à corrupção. Houve, assim, uma priorização de casos de corrupção, na medida em que se aumentaram a cada gestor, chegando a quase 11% das ações totais propostas pelo MPF, em toda sua gama de atuações judiciais, inclusive as ações civis e penais.

Enquanto a produtividade dos procuradores, de forma geral, cai após a gestão de Geraldo Brindeiro, a produtividade dos procuradores, com a gestão de Cláudio Lemos Fonteles, em ações envolvendo a corrupção, alcança um novo patamar, atingindo seu ápice em meados da gestão Gurgel. Esses números evidenciam uma forte priorização da carga de trabalho e da produtividade dos procuradores no combate à corrupção, decorrente do aumento da capacidade institucional voltada para a corrupção, mais do que o crescimento da capacidade geral de atuação do MPF, a partir de Cláudio Fonteles.

Até a gestão de Rodrigo Janot, há uma tendência de produtividade ascendente relativa ao combate à corrupção, denotando um declive na tendência, por meio da gestão de Raquel Dodge. Nesse âmbito, os indicadores demonstram, no decorrer dos anos, uma priorização dos casos envolvendo a corrupção, acompanhada de um aumento da capacidade da instituição e da aplicação da

seletividade, focando, dentre os casos de corrupção, aqueles considerados mais robustos em questões técnicas, jurídicas e políticas (maior potencial de impacto e de mobilização). Ou seja, além de os casos de corrupção ganharem enfoque dentro do leque de matérias do MPF, há uma crescente e, relativamente, recente priorização dos casos considerados mais robustos e com maior possibilidade de resultados positivos, sendo conduzidos pela agenda da cúpula da instituição.

Quanto à acolhida da lista tríplice, na escolha do procurador-geral da república, difunde-se a existência de uma relação entre a lista tríplice e o combate à corrupção pelo MPF, principalmente porque, uma vez que aquele nomeado a procurador-geral não seja de livre escolha pelo chefe do Executivo, mas sim alguém escolhido entre os pares, subentende-se que não se faz necessário o compromisso do escolhido com o escolhedor, sobretudo quando o primeiro é o titular das ações judiciais contra o segundo, como referido acima. Assim, se constatado o fato envolvendo irregularidades praticadas pelo presidente da república, enquanto no cargo ou já fora dele, não haverá o compromisso de não levar o caso adiante.

Entretanto, não é possível afirmar, de modo contundente, que haja uma relação direta entre a forma como o procurador-geral é escolhido – se pela acolhida da lista tríplice ou por escolha direta do presidente da república – e o combate à corrupção. Por outro lado, parece razoável afirmar o sentido inverso. Como consequência da acolhida da lista, há um reforço na autonomia institucional, decorrente da capacidade de mobilização daquele que ocupa o cargo máximo do MPF, com o aval de seus pares. Ainda, a agenda do combate à corrupção passa a ser uma das causas para a acolhida da lista, pois, ao mesmo tempo que serve de bandeira, para que a sua concepção seja formada e encampada dentro da instituição – e que, a bem da verdade, poderia ter rejeitado a sistemática da lista –, também atende a um anseio dos integrantes do MPF, que entendem o combate à corrupção como uma das prioridades da instituição enquanto responsável pela defesa da sociedade.

Assim, o que se percebe, ao longo das três décadas analisadas, é o incremento vertiginoso das capacidades institucionais, culminando nos resultados alcançados pela Lava Jato. Entretanto, simultaneamente, nota-se que os resultados produziram efeitos colaterais nos interesses institucionais – naturalmente esperados diante do tamanho que a operação atingiu. Dessa forma, o fortalecimento do MPF, no combate à corrupção, encontrou reações do sistema político nacional; logo, como

reflexo disso, reações internas também começam a surgir, no sentido de considerar a possibilidade de se deixar a corrupção em segundo plano, a fim de se preservar os interesses da categoria e da instituição.

As forças de contra-ataque do sistema político miraram o MPF por diversas frentes – algumas de formas mais claras e diretas, justamente no sentido de reduzir as capacidades acumuladas por três décadas. Trata-se, então, de um movimento pós-Lava Jato, que ataca, através de diversos atores e instituições, as categorias de análise de capacidades aqui enfrentadas.

Do ponto de vista das capacidades formais, por exemplo, a partir do julgamento do caso do ex-prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, e do deputado federal Pedro Paulo, no Inquérito n. 4435, do Rio de Janeiro, em março de 2019, o STF removeu da jurisdição federal todos os casos de crimes comuns com conexão eleitoral, que, em grande proporção, são os casos que envolvem corrupção – por exemplo, o financiamento de campanhas eleitorais. Esses crimes comuns passaram da competência da Justiça Federal para a da justiça especializada (Justiça Eleitoral), reduzindo o escopo de atuação do MPF nos crimes comuns conexos, que passam para os MP estaduais em primeira instância.

Ainda, em termos de capacidade formal, teve impulso o andamento do projeto de lei que buscava reformar a Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) – a PL n. 10.887 (LUCENA, 2018). O projeto desfigura completamente a lei vigente, extinguindo os artigos 9º e 10, que tratam dos atos que atentam contra os princípios administrativos e dos casos de danos ao erário, bem como limita, temporalmente, a atuação do MP, que terá um prazo determinado para concluir as investigações (180 dias, prorrogáveis por mais 180 dias).

No mesmo sentido, anda, a passos largos, a arquitetura para o projeto de lei que busca rever a lei de lavagem de dinheiro. Recentemente, foi revista a antiga Lei de Licitações, sendo substituída pela Lei n. 14.133 (BRASIL, 2021). Em conjunto, significa que três das principais leis criadas após 1988, no cenário anticorrupção, apontadas como criadoras de capacidade institucional para o MPF, passaram ou estão passando por revisões provocadas pelo sistema político nacional. Ainda que as novas reformas, eventualmente, não cheguem a reduzir a capacidade punitiva, demandarão a atualização e o estabelecimento de novas rotinas, podendo implicar em rediscussões jurisprudenciais, as quais podem se alongar por muito tempo.



Além disso, a capacidade material tem sido alvo de pressões, especialmente de conotação orçamentária, como é o caso do teto do gasto público. Pela primeira vez, em 2021, o MPF atingiu o teto do gasto com pessoal, pois, enquanto as remunerações estavam relativamente fixas, o orçamento anual foi consideravelmente reduzido, forçando a instituição a deixar de adimplir com algumas obrigações remuneratórias, por pressão do TCU. O resultado disso é que muito da *expertise* construída em torno das capacidades endógenas corre o risco de ser solapada, com sérios reflexos para a especialização interna.

Por fim, há a questão da escolha da PGR, com uma atuação freada no que se refere ao combate à corrupção, somada à concreta possibilidade de agir, no sentido de reduzir as capacidades construídas ao longo do tempo. Como exemplo, há as forças-tarefas, que se extinguem da estrutura interna administrativa, com a criação da Unidade Nacional de Combate à Corrupção e ao Crime Organizado (UNAC), objeto do anteprojeto de resolução que altera a Resolução CSMPF n. 146/2013 (MPF, 2013). Assim, a UNAC assume o formato de uma procuradoria nacional anticorrupção, sob a tutela da PGR, com o intuito de se tornar especializada na temática, sobrepondo-se à sistemática das forças-tarefas. As atribuições da UNAC vão desde a investigação, abrangendo trabalhos de inteligência prévia de identificação de crimes, até a atuação em todo curso judiciário – do ajuizamento à execução final, passando pelas vias recursais –, nos casos específicos considerados relevantes para a administração central do MPF. Desse modo, a atuação da UNAC abrange as esferas crime e cível (improbidade), bem como a celebração dos acordos.

A escolha e a designação dos membros da UNAC são feitas pela PGR, e os escolhidos poderão se deslocar para as capitais, sem passar pelo processo de remoção, além de aferir vantagens remuneratórias, como diárias pelo deslocamento de seu ofício originário. Ainda, existe a previsão de que, com a UNAC, as bases de dados, atualmente custodiadas pelas forças-tarefas, passem a ser geridas pela PGR. A custódia das bases de dados, que contêm elementos sensíveis às investigações dos casos de corrupção, foi um forte embate travado entre a FT Lava Jato e a PGR.

Outrossim, a criação da UNAC esvazia boa parcela das atribuições que, hoje, são da 5ª CCR, enquanto coordenadora dos casos envolvendo corrupção. Com isso, restariam para a 5ª CCR apenas os casos que não são de relevante interesse à

PGR. Logo, sob o auspício da especialização, há uma iminência de derrocada da especialização já construída e consolidada na 5ª CCR.

Em suma, as categorias de análise, apresentadas ao longo do texto (capacidades endógena e exógena) enquanto propulsoras da atuação do MPF, no combate à corrupção, são exatamente o que se está atacando, no pós-Lava Jato, objetivando a “desmobilização” da instituição. Diante disso, restam diversos pontos, além dos elencados, que são consequência daquilo que aqui se analisou até 2018. As provocações apontadas são merecedoras de estudos futuros, de modo a buscar compreender a nova fase em que o MPF adentrou, uma vez encerrado o ciclo da Lava Jato.

Dessa forma, não há dúvidas da magnitude que o MPF atingiu, tanto no cenário nacional quanto no internacional; os resultados alcançados abalaram as estruturas consolidadas nos sistemas judiciário, político, social e democrático. Nesse sentido, as vitórias institucionais foram grandes – assim como a conta a pagar.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 89, p. 1-28, 2019.
- AGUIAR-AGUILAR, A. A. Institutional Changes in the Public Prosecutor's Office: The Cases of Mexico, Chile and Brazil. **Mexican Law Review**, v. 4, n. 2, p. 261-290, 2012.
- ALT, J. E.; LASSEN, D. D. Enforcement and public corruption: Evidence from the American states. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 30, n. 2, p. 306-338, 2012.
- ARANHA, A. L. **A rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
- ARANHA, A. L. Accountability, Corruption and Local Government: Mapping the Control Steps. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, p. 1-31, aug. 2017.
- ARANTES, R. B. *et al.* Controles Democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010. p.109-147.
- ARANTES, R. B. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2002.
- ARANTES, R. B. Polícia Federal e a Construção Institucional. *In*: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (org.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011a. p. 99-132.
- ARANTES, R. B. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. **Desacatos**, Cidade do México, n. 49, p. 28-47, 2015.
- ARANTES, R. B. The Brazilian feds: the Federal Police and the Ministerio Publico in fight against corruption. *In*: POWER, T. J.; TAYLOR, M. (org.). **Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability**. Paris: Notre Dame University Press, 2011b. p. 184-217.
- ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 28-47, jan./abr. 2019.
- ASHWORTH, S. Electoral accountability: Recent theoretical and empirical work. **Annual Review of Political Science**, v. 15, p. 183-201, 2012.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS (ANAFE). **Na semana de comemoração do dia mundial de combate à corrupção, AGU/PGF consolida novo modelo de ajuizamento de ações de improbidade.** 2017.

Disponível em <https://anafenacional.org.br/na-semana-de-comemoracao-do-dia-mundial-de-combate-a-corrupcao-agupgf-consolida-novo-modelo-de-ajuizamento-de-aco-es-de-improbidade/>. Acesso em: 24 maio 2021.

AVRITZER, L. Operação Lava Jato, Judiciário e Degradação Institucional. *In*: KERCHE, F. *et. al.* **Operação Lava Jato e a democracia brasileira.** São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 37-52.

AZEVEDO, R. G. **Perfil socioprofissional e concepções de política criminal do Ministério Público Federal.** Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2010.

BENNET, A. Introduction. *In*: BENNETT, A.; CHECKEL, J. (ed.). **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool.** New York: Cambridge University Press, 2015. p. 1-2.

BENNETT, A.; ELMAN, C. Qualitative research: Recent developments in case study methods. **Annual Review of Political Science**, v. 9, p. 455-476, 2006.

BERSCH, K. The Merits of Problem-Solving over Powering: Governance Reforms in Brazil and Argentina. **Comparative Politics**, v. 48, n. 2, p. 205-225, 2016.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.

BERSH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil. *In*: CENTENO, M.; KOHLI, A.; YAHSAR, D. **States in the developing world, forthcoming.** Cambridge: University Printing House, 2013. p. 157-183.

BERTALANFFY, L. V. **Teoria geral dos sistemas.** 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.  
BOVENS, M. Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 348, de 2005.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-348-18-maio-2005-536880-convencao-28439-pl.html>. Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000.** Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm). Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. **Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002.** Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm). Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. **Decreto n. 5.015, de 12 de março de 2004.** Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm). Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. **Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Brasília: Presidência da República, 2006a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm). Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967.** Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm). Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016.** Brasília: Presidência da República, 2016c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. **Lei complementar n. 135, de 4 de junho de 2010.** Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm). Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981.** Brasília: Presidência da República, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp40.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm). Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 75.** Brasília: Presidência da República, 1993b. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Lei\\_Complementar\\_75-93\\_e\\_Lei\\_8625-93.PDF](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Lei_Complementar_75-93_e_Lei_8625-93.PDF). Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 1.341, de 30 de janeiro de 1951.** Rio de Janeiro: Presidência da República, 1951. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L1341.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1341.htm). Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006.** Brasília: Presidência da República, 2006b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm). Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm). Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Brasília: Presidência da República, 2013a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Brasília: Presidência da República, 2013b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm). Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.** Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.** Brasília: Presidência da República, 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990.** Brasília: Presidência da República, 1990a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm). Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990.** Brasília: Presidência da República, 1990b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8137.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm). Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992.** Brasília: Presidência da República, 1992a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Brasília: Presidência da República, 1993c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm). Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Brasília: Presidência da República, 1993a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998**. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm). Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.807, de 13 de julho de 1999**. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19807.htm). Acesso em: 24 maio 2021.

CARPENTER, D. **The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

CASTILHO, E. W.; SADEK, M. T. **O Ministério Público Federal e a administração da justiça no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1998.

CHADE, J. ONU critica fim da CGU e interferência na EBC no Governo Temer. **Estadão**, 2016. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral, onu-critica-fim-da-cgu-e-interferencia-na-ebc-no-governo-temer,10000059030>. Acesso em: 24 maio 2021.

CHAMPAGNE, P.; MARCHETTI, D. L'Information Médicale sous contrainte. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, p. 40-62, mars 1994.

CHAVES, T. P.; NUNES, J. W. **Projeto História Oral**. Brasília: Ministério Público Federal; Procuradoria-Geral da República, 2005.

COLE, G. F. The decision to prosecute. **Law & Society Review**, v. 4, p. 313-341, 1969.

COLLIER, D.; BRADY, H. E.; SEAWRIGHT, J. Seawright Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology. *In*: BRADY, H. E.; COLLIER, D. **Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards**. 2. ed. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2004. p. 161-201.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução n. 181, de 7 de agosto de 2017**. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5277>. Acesso em: 24 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Independência funcional**. Brasília: CNMP, 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/8000-independencia-funcional>. Acesso em: 25 maio 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Nota de esclarecimento**. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2015/01/nota-de-esclarecimento-acordo-de-leniencia/>. Acesso em: 24 maio 2021.

COSTA, A. M.; MACHADO, B. A.; ZACKESKI, C. **A Investigação e a Persecução Penal da Corrupção e dos Delitos Econômicos**: uma pesquisa empírica. Brasília: ESPMU, 2016.

DA ROS, L. Accountability legal e corrupção. **Revista da CGU**, v. 11, n. 20, p. 1251-1275, 2019a.

DA ROS, L. Korruption des öffentlichen Sektors in Brasilien: Eine Übersicht. *In*: MÖLTGEN-SICKING, K. *et al.* (org.). **Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland**. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2019b. p. 233-265.

DA ROS, L. **Mayors in the Dock**: Judicial Responses to Local Corruption in Brazil. Tese (Doutorado em Direito) – University of Illinois, Chicago, 2014.

DA ROS, L. Ministério Público e sociedade civil no Brasil contemporâneo: em busca de um padrão de interação. **Política Hoje**, v. 18, n. 1, p. 29-53, 2009.

DA ROS, L.; INGRAM, M. C. Law, Courts, and Judicial Politics. *In*: AMES, B. (ed.) **Routledge Handbook of Brazilian Politics**. New York: Routledge, 2018. p. 339-357.

DA ROS, L.; TAYLOR, M. M. Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 89, p. 1-31, 2019.

DA ROS, L.; TAYLOR, M. M. Kickbacks, Crackdown, and Backlash: Legal Accountability in the Lava Jato Investigation. *In*: BOTERO, S.; BRINKS, D.; GONZALEZ-OCANTOS, E. (org.). **The Limits of Judicialization: Progress and Backlash in Latin American Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

DALLAGNOL, D. **A luta contra a corrupção**: A Lava Jato e o futuro de um país marcado pela imunidade. São Paulo: Sextante, 2017.

DATAFOLHA. **Avaliação do presidente Michel Temer**. 2017. Disponível em: [Http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2017/06/26/45c9e9d78104bca2f8766f87fbd748336cfe2e4.pdf](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2017/06/26/45c9e9d78104bca2f8766f87fbd748336cfe2e4.pdf). Acesso em: 22 maio 2021.

DIDIER JÚNIOR, F.; ZANETTI JÚNIOR, H. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. São Paulo: Jus Podivm, 2017.

ENGELMANN, F.; MENUZZI, E. M. 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, p. 1-15, 2020.

EPP, C. R. **The Rights Revolution**: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

EVANS, P. Building bridges across a double divide: alliances between US and Latin American labor and NGOS. **Development in Practice**, v. 14, n. 1-2, p. 34-47, 2004.



EVANS, P. **Embeddes Autonomy**: States and industrial transformation. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, v. 64, p. 748-65, 1999.

FALCÃO, J. *et al.* **Relatório Supremo em Números**: o Supremo e o Foro Privilegiado. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

FARIAS, V. R. A. S. **Trocando o pneu com o carro andando**. Tese (Doutorado em Sociologia e Direito) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

FERES JÚNIOR, J.; BARBABELA, E.; BACHINI, N. A Lava Jato e a Mídia. *In*: KERCHE, F. *et. al.* **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 199-229.

FERREIRA, L. C. C. A consensualidade no âmbito da improbidade administrativa: limites de negociabilidade de interesses públicos indisponíveis. **Revista de Doutrina e Jurisprudência**, Brasília, v. 54, p. 32-45, jul./dez. 2018.

FERREIRA, L. V. **A construção do Regime Jurídico Internacional Antissuborno e seus impactos no Brasil**: Como o Brasil pode controlar o suborno praticado por empresas transnacionais? Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controel da burocracia e accountability no Brasil. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: Interseções Analíticas. Rio de Janeiro: IPEA; ENAP, 2018. p. 355-381.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. L. Institutional Change and Accountability: Procedural Ecology and Defiance of the Brazilian Case. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 28, p. 33-64, apr. 2019.

FONTANA, H. **PEC 37/2019**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2195722>. Acesso em: 22 maio 2021.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GAILMARD, S.; PATTY, J. W. **Learning while governing**: Expertise and accountability in the executive branch. Chicago: University of Chicago Press, 2012.

GAITÁN, F.; BOCHI, R. R. Estado, Atores Predominantes e Coalizões para o Desenvolvimento: Brasil e Argentina em Perspectiva Comparada. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (org.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 473-508.

GALANTER, M. Why the “Haves” Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. **Law & Society Review**, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974.

GAVRONSKI, A. A. **Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa: manual e roteiro de atuação**. 2. ed. Brasília: MPF, 2019. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atua-caotematica/ccr5/publicacoes/01\\_19\\_manual\\_efetivacao\\_das\\_condenacoes\\_2\\_edicao\\_online.pdf](http://www.mpf.mp.br/atua-caotematica/ccr5/publicacoes/01_19_manual_efetivacao_das_condenacoes_2_edicao_online.pdf). Acesso em: 24 maio 2021.

GEDDES, B. **Building State Autonomy in Brazil, 1930-1964**. Los Angeles: University of California, 1986.

GEDDES, B. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1994.

GEORGE, A. BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: Harvard University, 2005.

GOMES, M. D. L. **Descentralização e formulação de políticas de saúde: um estudo da capacidade institucional administrativa em um município de médio porte do sul de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2016.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

HILBINK, L.; INGRAM, M. C. **Courts and rule of law in developing countries**. Oxford Research Encyclopedia of Politics, 2019. Disponível em: <https://oxfordre.com/politics/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-110>. Acesso em: 22 maio 2021.

HUNTIGTON, S. **Political Order in Changing Societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

INGRAM, M. C. **Crafting Courts in New Democracies: The politics of subnational judicial reforma in Brazil and Mexico**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. INGRAM, M. C. Judicial Power in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 50, n. 1, p. 250-260, 2015.

JANOT, R. **Nada menos que tudo: bastidores da operação que colocou o sistema político em xeque**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019.

KARLINS, R. **The system made me do it: corruption in post-communist societies**. New York: ME Sharpe, 2005.

KERCHE, F. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

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

KERCHE, F. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 105, p. 255-286, 2018b.

KERCHE, F. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 113-220, mar. 2014.

KERCHE, F. **Virtude e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Ed. USP, 2009.

KERCHE, F. 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.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNO-MERIT, 2013.

KERCHE, F.; FERES JÚNIOR, J. (org). **Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

KLITGAARD, R. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press, 1988.

KURTZ, M. State building in Latin America. New York: Cambridge University Press, 2013.

LAGUNES, P.; SVEJNAR, J. (org.). Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America. New York: Routledge, 2020.

LECOVITZ, S. **A corrupção e a atuação da Justiça Federal no Brasil: 1991-2014**. Dissertação (Doutorado em Direito) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2020.

LEMO, C. R. F.; BARROS, A. T. Lutas Simbólicas na Arena Midiática: O Poder de Agência do Ministério Público e as Controvérsias sobre a PEC 37. **Opinião Pública**, v. 22, n. 3, p. 702-738, 2016.

LEVCOVITZ, S. **A corrupção e a atuação da Justiça Federal no Brasil: 1991-2014**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas Campinas, 2020.

LEVCOVITZ, S. A Corrupção e a Atuação do Judiciário Federal: 1991-2010. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 38., 2014. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOCS, 2014.

LIMA, R. B. **Manual de processo penal**. Salvador: Juspodivm, 2017.

LINDBERG, S. I. Mapping Accountability: Core Concepts and Subtypes. **International Review of Administrative Sciences**, v. 79, n. 2, p. 202-226, 2013.

LOSEKANN, C. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. **Dados**, v. 56, n. 2, p. 311-349, 2013.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo da burocracia. **BIB**, São Paulo, v. 83, n. 1, p. 21-42, 2017.

LOUREIRO, M. R. *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, jan./jun. 2012.

LUCENA, R. **PL 10887/2018**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em: 23 maio 2021.

LUCHETTE, F. **Descompasso entre MPF, CGU e AGU ainda freia leniência na "lava jato"**. Conjur, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-22/descompasso-entre-mpf-cgu-agu-freia-leniencia-lava-jato>. Acesso em: 24 maio 2021.

MACHADO, B. A. **Ministério Público: organização, representações e trajetórias**. Curitiba: Juruá, 2007.

MACIEL, D. A. Conflito social, meio ambiente e sistema de justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos. **Plural**, v. 8, p. 5-28, 2001.

MACIEL, D. A. **Ministério Público e Sociedade: A Gestão de Conflitos Ambientais em São Paulo**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2002.

MADEIRA, L. M., GELISKI, L. Corrupção e seletividade penal em julgamento: ações do TRF4. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., 2017. **Anais [...]**. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt21-24>. Acesso em: 22 maio 2017.

MADUEÑO, D. Câmara rejeita Lei da Mordaga no MP. **Folha de São Paulo**, 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2303200019.htm>. Acesso em: 22 maio 2021.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and society**, v. 29, p. 507-548, 2000.

MAHONEY, J.; THELEN, K. (org.). **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados**, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MARONA, M., KERCHE, F. O Ministério Público na Operação Lava Jato. *In*: KERCHE, F.; FERES JÚNIOR, J. *et al.* **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 101-137.

MARQUES, J. F. **Tratado de Direito Penal**. v. 1. Campinas: Bookseller, 1997.

McALLISTER, L. **Making law matter**: environmental protection and legal institutions in Brazil. Stanford: Stanford University Press, 2008.

MEIRELLES, A. O poder tuiuiu. **Época**, 2003. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG58024-6009,00-O+PODER+TUIUIU.html>. Acesso em: 25 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Busca pelo aprimoramento da legislação penal é destaque na atuação da Câmara Criminal**. Brasília: MPF, 2020a. <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/busca-pelo-aprimoramento-da-legislacao-penal-brasileira-e-destaque-na-atuacao-da-camara-criminal-do-mpf>. Acesso em: 24 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Caso Lava Jato**: Entenda a caso. Brasília: MPF, s./d. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 25 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Gestão estratégica**. Brasília: MPF, s./d. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf>. Acesso em: 25 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Lava Jato**: procuradores esclarecem dúvidas sobre acordo com a Petrobras. Brasília: MPF, 2019c. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/lava-jato-procuradores-esclarecem-duvidas-sobre-acordo-com-a-petrobras>. Acesso em: 25 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Lava Jato**: Resultados. Brasília: MPF, s./d. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>. Acesso em: 23 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Ministério Público Federal lança plataforma de inteligência artificial e robô para classificar pareceres em HC**. Brasília: MPF, 2020c. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/ministerio-publico-federal-lanca-plataforma-de-inteligencia-artificial-e-robo-para-classificar-pareceres-em-hc>. Acesso em: 24 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **MPF celebra mais de 2 mil acordos de não persecução penal**. Brasília: MPF, 2020b. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-celebra-mais-de-2-mil-acordos-de-nao-persecucao-penal>. Acesso em: 24 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **MPF participa de avaliação da Argentina pela OCDE para implementação de medidas de combate à corrupção.** 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-participa-de-avaliacao-da-argentina-pela-ocde-para-implementacao-de-medidas-de-combate-a-corrupcao>. Acesso em: 23 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **MPF participa de processo de avaliação da OCDE sobre combate à corrupção de funcionários estrangeiros.** Brasília: MPF, s./d. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/noticias-1-1/mpf-participa-de-processo-de-avaliacao-da-ocde-sobre-combate-a-corrupcao-de-funcionarios-estrangeiros>. Acesso em: 23 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Nota técnica n. 1/2017 – 5ª CCR.** Brasília: MPF, 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-01-2017-5ccr-acordo-de-leniencia-comissao-leniencia.pdf>. Acesso em: 23 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Orientação conjunta n. 1/2018.** Brasília: MPF, 2018a. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-conjunta-no-1-2018.pdf>. Acesso em: 24 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Orientação Conjunta n. 3/2018 das 2ª, 4ª e 5ª CCR do MPF.** Brasília: MPF, 2018b. Disponível em: <https://www.cnmp.mpf.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5277>. Acesso em: 24 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Portaria n. 12, de 25 de outubro de 2016.** Brasília: MPF, 2016. Disponível em: [http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/93675/PT\\_5CCR\\_2016\\_12.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/93675/PT_5CCR_2016_12.pdf?sequence=4&isAllowed=y). Acesso em: 24 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Portaria PGR/MPF n. 68, de 6 de fevereiro de 2019.** Brasília: MPF, 2019a. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-pgr-mpf-n-68-de-6-de-fevereiro-de-2019-62594673>. Acesso em: 23 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Raquel Dodge prorroga por mais um ano Força-Tarefa da Lava Jato no Paraná (Atualizada).** Brasília: MPF, 2019b. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/raquel-dodge-prorroga-por-mais-um-ano-forca-tarefa-lava-jato-no-parana>. Acesso em: 25 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Relatório de atividades 2014/2015.** Brasília: 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, Combate à Corrupção, 2016d. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/docs-relatorio-de-atividades/docs/Relatorio%20de%20Atividades%202014\\_2015%205aCCR%20FINAL.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/docs-relatorio-de-atividades/docs/Relatorio%20de%20Atividades%202014_2015%205aCCR%20FINAL.pdf). Acesso em: 25 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Relatório de atividades 2016**. Brasília: 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, Combate à Corrupção, 2016b. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/docs-relatorio-de-atividades/docs/Relatorio%20de%20Atividades%202016%20-%20versao%20final.pdf>. Acesso em: 25 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Resolução CSMPF n. 146, de 5 de agosto de 2013**. Brasília: MPF, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/33007>. Acesso em: 23 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Resolução CSMPF N. 148, de 1º de abril de 2014**. Brasília: MPF, 2014. Disponível em: [http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/5107/RES\\_PGR\\_CSMPF\\_2014\\_148.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/5107/RES_PGR_CSMPF_2014_148.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 25 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Resolução CSMPF n. 77, de 14 de setembro de 2004**. Brasília: MPF, 2004. Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_bra\\_MPF\\_res77.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_MPF_res77.pdf). Acesso em: 23 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Resolução n. 102, de 2 de fevereiro de 2010**. Brasília: MPF, 2010. Disponível em: [http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/37334/RES\\_CSMPF\\_2010\\_102.pdf?sequence=7&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/37334/RES_CSMPF_2010_102.pdf?sequence=7&isAllowed=y). Acesso em: 25 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Resolução n. 171, de 6 de outubro de 2016**. Brasília: MPF, 2016c. Disponível em: [http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/92778/RES\\_CSMPF\\_2016\\_171.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/92778/RES_CSMPF_2016_171.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 25 maio 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Resolução n. 20, de 6 de fevereiro de 1996**. Brasília: MPF, 1996. Disponível em: [http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/368/RES\\_CSMPF\\_1996\\_20.pdf?sequence=6&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/368/RES_CSMPF_1996_20.pdf?sequence=6&isAllowed=y). Acesso em: 25 maio 2021.

MOORE, M. H. **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

MOUZINHO, G. M. P. **Sobre Culpados e Inocentes: o Processo de Criminação e Incriminação pelo Ministério Público Federal Brasileiro**. Tese (Doutorado em Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

OLIVEIRA, E. P. **Curso de Processo Penal**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumens Júris, 2009.

OLIVIERI, C. Combate à Corrupção e Controle Interno. **Cadernos Adenauer**, v. 12, n. 3, p. 99-109, 2011.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Brazil: follow-up to the phase 3 report & recommendations.** 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Brazil-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>. Acesso em: 23 maio 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Recommendation of the Council: on Bribery in International Business Transactions.** 1994. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/1952622.pdf>. Acesso em: 23 maio 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Specialised Anti-Corruption Institutions: review of models.** 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>. Acesso em: 23 maio 2021.

PALUDO, J.; LIMA, C. F. S.; ARAS, V. **Forças-tarefas: Direito comparado e legislação aplicável.** Brasília: ESMPU, 2011.

PASTANA, M. **PGR: os tuiuiús e a farsa da lista tríplice.** Congresso em Foco, 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opinioao/forum/pgr-os-tuiuius-e-a-farsa-da-lista-triplice/>. Acesso em: 25 maio 2021.

PHILP, M. Defining political corruption. **Political Studies**, v. 45, n. 3, p. 436-462, 1997.

PIMENTA, R. M. **Reformas anticorrupção e arranjos institucionais: o caso dos acordos de leniência.** Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. (org.). **Corruption and Democracy in Brazil: The struggle for accountability.** South Bend: University of Notre Dame Press, 2011. PRAÇA, S. Corrupção e Reforma Institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 137-162, 2011.

PRAÇA, S.; TAYLOR, M. Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions, 1985-2010. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.

PRADO, L. R. **Curso de direito penal brasileiro: Parte geral: arts. 1º a 120.** 3 ed. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PRADO, M. M.; CORNELIUS, E. Institutional Multiplicity and the Fight Against Corruption: A Research Agenda for the Brazilian Accountability Network. **Direito GV**, v. 16, n. 3, p. 1-32, 2020.

PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO (PGU). **Portaria n. 199, de 15 de abril de 2011.** Brasília: PGU, 2011. Disponível em: [http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/29279/PT\\_PGR\\_MPU\\_2011\\_199.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/29279/PT_PGR_MPU_2011_199.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 25 maio 2021.



RODRIGUES, F. A. **Operação lava jato: aprendizado institucional e ação estratégica na justiça criminal.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROSE-ACKERMAN, S. PALIFKA, B. J. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.** Second Edition. New York: Cambridge University Press, 2016.

SADEK, M. T.; CASTILHO, E. W. **O Ministério Público Federal e a administração da Justiça no Brasil.** São Paulo: Sumaré, 1998.

SANTOS, A. M. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 1-20, jun. 2013.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. *In*: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (org). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies.** Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 23-25.

SCHILLING, F.; KOERNER, A. El derecho regenerará a la República? notas e indagaciones sobre la política y la racionalidad jurídica de la actual ofensiva conservadora en curso en Brasil. **Revista Voces em el Felix**, v. 69, p. 56-63, 2018.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.). **Bringing the state back in.** Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.

SOUZA, L. Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance. **Crime, Law and Social Change**, Berlim, v. 53, n. 1, p. 5-22, 2010.

SOUZA, C. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando apolítica faz a diferença.** Texto para Discussão n. 2035. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3455/1/td\\_2035.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3455/1/td_2035.pdf). Acesso em: 22 maio 2021.

SOUZA, T. S. C. **Ideais, atores e campos estratégicos: a transferência de ideias e práticas entre o campo de combate à corrupção e o campo da educação fiscal no Brasil.** Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

STEIN, G. Q. Capacidades estatais e políticas públicas: análise das políticas industriais brasileiras no século XXI. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DECIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2015. **Anais [...]**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 79-104.

STOCHERO, T. Mesmo com alta de efetivo no país, sobe nº de habitantes para cada PM. **G1**, 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/mesmo-com-alta-de-efetivo-no-pais-sobe-n-de-habitantes-para-cada-pm.html>. Acesso em: 24 maio 2021.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Agravo Interno no Recurso Especial: AgInt no REsp n. 1.438.061/DF**. Relator Ministro Sérgio Kukina. Primeira Turma. DJe 02/08/2018. Brasília: STJ, 2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/617612443/agravo-interno-no-recurso-especial-agint-no-resp-1438061-df-2014-0042041-5/inteiro-teor-617612463>. Acesso em: 22 maio 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.508 Distrito Federal**. Brasília: STF, 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751303490>. Acesso em: 24 maio 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3943**. Brasília: STF, 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9058261>. Acesso em: 24 maio 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário 593.727 Minas Gerais**. Brasília: STF, 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>. Acesso em: 22 maio 2021.

TAYLOR, M. M. The Federal Judiciary and Electoral Courts. *In*: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. (org.). **Corruption and Democracy in Brazil: The struggle for accountability**. South Bend: University of Notre Dame Press, 2011. p. 162-183.

TAYLOR, M. M.; BURANELLI, V. 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.

TAYLOR, M. M.; DA ROS, L. **Brazilian Politics on Trial: Corruption and Reform under Democracy**. Boulder: Lynne Rienner, *no prelo*.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de Ação Civil Pública. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 777-843, 2005.

VOLCANSEK, M. L. **Comparative Judicial Politics**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2019.

WARREN, M. E. What does corruption mean in a democracy? **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 2, p. 328-343, 2004.

WHITEHEAD, L.; SOLA, L. **Statecrafting Monetary Authority: Democracy and Financial Order in Brazil**. Oxford: Centre for Brazilian Studies, 2006.

WORD BANK. **Guidelines procurement of goods, works and non-consulting services under IBRD loans and ida credits & grants by world bank borrowers.** 2011. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/634571468152711050/pdf/586680BR0procu0IC0dislosed010170110.pdf>. Acesso em: 23 maio 2021.

## ANEXO 1 – AUTORIZAÇÃO PARA USO DOS DADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Albany, NY, 21 de novembro de 2018.

Exma. Sra.

Dra. Raquel Elias Dodge

DD. Procuradora-Geral da República

Procuradoria Geral da República

Brasília, DF.

Senhora Procuradora-Geral,

Ao tempo em que a cumprimento, cordialmente, venho solicitar autorização para acesso e utilização dos dados existentes no Sistema Único do Ministério Público Federal para fins estritamente acadêmicos, notadamente para a elaboração de minha tese de doutorado, que venho desenvolvendo junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, intitulada “O desenvolvimento institucional do Ministério Público Federal no combate à corrupção (1988-2018)”, sob orientação do Prof. Dr. Luciano Da Ros.

Esclareço que sou servidora dos quadros da instituição, lotada na Procuradoria Regional da República da 4ª Região, e desta forma, possuo acesso ao Sistema Único e aos dados do Business Intelligence (BI2) da instituição, sendo que o acesso a este foi intermediado pela Procuradora Regional da República Dra. Ana Luísa Chiodelli Von Mengden e aos *dashboards* da Corregedoria no Único pela Subprocuradora Geral da República Dra. Luiza Cristina Fonseca Frischeisen.

Entretanto, uma vez que a utilização dos dados se dará para fim estranho ao cargo, qual seja, estritamente acadêmico, gostaria de obter autorização para acessar e utilizar os dados a serem extraídos do Sistema Único para minha pesquisa, que busca demonstrar o crescente papel desempenhado pelo MPF no combate à corrupção, e em publicações eventualmente resultantes dela.

Destaco que não serão acessados ou utilizados quaisquer dados de caráter sigiloso, ou que contenham dados pessoais. A pesquisa se dará em torno de dados numéricos, como o número de ações e procedimentos envolvendo corrupção no setor público amplamente definida, o número de comunicações por órgão comunicante, entre outros de teor semelhante e quantitativo.

Outrossim, esclareço que já possuo acesso remoto ao Sistema Único, vez que estou em licença para estudo no exterior, onde realizo estágio de doutorado na State University of New York at Albany, sob supervisão do Prof. Dr. Matthew C. Ingram, de tal forma que a pesquisa e o acesso aos dados não ocorrerão durante o exercício do expediente.

Por fim, me coloco a disposição para qualquer esclarecimento que entenda pertinente.

Atenciosamente,

Daiane Londero  
Analista de apoio/MPU – especialidade Direito  
Matrícula 21.646

PGR-00673704/2018



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
SECRETARIA-GERAL**

Despacho nº 33074/2018/SG  
Referência : PRR 4<sup>o</sup>- 00028541/2018

Autorizo a utilização dos dados, na forma solicitada pela requerente.

Brasília, 3 de dezembro de 2018.

**ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS**  
Procurador Regional da República  
Secretário-Geral

Assinado com login e senha por SECRETÁRIO GERAL JURÍDICO ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS, em 03/12/2018 17:26. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave SAJ9D590.8E2886E2.05ACE73C.298862AF

## ANEXO 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA

### **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

Você está sendo convidado(a) para participar de uma pesquisa sobre o desenvolvimento institucional do Ministério Público Federal no combate à corrupção no Brasil.

Pesquisadores são obrigados a fornecer este *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido* de forma a prestar informações sobre a pesquisa, deixar claro que a sua participação é inteiramente voluntária, descrever os riscos e benefícios, e ajudar você a tomar uma decisão esclarecida sobre sua participação.

Por favor, leia este documento e sinta-se à vontade para realizar qualquer pergunta. Se você aceitar participar desta pesquisa, por favor assine as duas cópias idênticas deste documento. Uma delas ficará com o pesquisador e a outra é sua.

### **Informações sobre a pesquisa**

Meu nome é Daiane Londero e eu sou doutoranda da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Meu projeto de pesquisa se intitula “O Desenvolvimento Institucional do Ministério Público Federal no combate à corrupção no Brasil (1988-2018)”.

Se você concordar em participar desta pesquisa, a sua participação será realizada por meio de uma entrevista. Você irá responder perguntas sobre como funciona a instituição em que você trabalha(ou) nestes casos, e sobre o seu entendimento e percepção a respeito da atuação desta e de outras instituições que também operam nestes casos. A sua participação é inteiramente voluntária e você pode interromper a participação a qualquer momento sem prejuízo. Caso aceite participar, a entrevista terá duração máxima de uma hora e eu gostaria de gravar o seu áudio para futura transcrição. Você pode recusar a gravação sem qualquer consequência. Neste caso, por favor assinale a opção no final deste documento, na próxima página, e eu tomarei notas durante a entrevista.

### **Riscos**

A pesquisa envolve dois tipos de riscos, ambos mínimos – i.e., não maiores que aqueles encontrados na realização de atividades cotidianas. Primeiro, ela envolve o desconforto causado por memórias porventura desagradáveis a respeito de experiências profissionais prévias que poderão ser evocadas nas respostas às perguntas realizadas. De forma a minimizar este risco, você pode se recusar a responder a qualquer pergunta sem alegar motivo e poderá parar a entrevista por completo a qualquer momento sem prejuízo. A entrevista, todavia, não realizará nenhuma pergunta sobre assuntos privados, limitando-se a indagar-lhe sobre experiências profissionais e comportamentos públicos adotados no seu exercício. Segundo, a pesquisa envolve o risco de sua exposição aos seus colegas de profissão e/ou instituição por opiniões porventura polêmicas a respeito deles ou do funcionamento da instituição na qual atuam ou atuaram. De forma a minimizar este

risco, quando os resultados desta pesquisa forem publicados e/ou discutidos em público, a sua identidade e contato serão mantidos sob sigilo, inclusive como forma de lhe preservar de eventuais desconfortos decorrentes da emissão de tais opiniões. Isto é, o pesquisador responsável pela pesquisa será o único ciente desta participação. Embora não seja recomendado em razão destes motivos, você pode se recusar a permanecer anônimo nos trabalhos resultantes desta entrevista. Neste caso, por favor assinale a opção no final deste documento.

### **Benefícios**

A pesquisa envolve benefícios mínimos diretos aos seus participantes. Você não receberá qualquer tipo de compensação financeira ou se beneficiará materialmente pela sua participação. Ainda que inexistam tais benefícios, as informações compartilhadas contribuirão para a produção de conhecimento sobre o funcionamento das instituições do sistema de justiça no Brasil, particularmente no que se refere à sua atuação – repressiva e preventiva – em relação às irregularidades praticadas no setor público.

### **Contatos**

Se você tiver qualquer pergunta, você pode fazê-las agora. Se você vier a ter perguntas ou dúvidas em qualquer outro momento, você pode entrar em contato com a instituição responsável pela proteção de participantes em pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o *Comitê de Ética em Pesquisa*, por meio do e-mail [etica@propesq.ufrgs.br](mailto:etica@propesq.ufrgs.br) ou pelo telefone (51) 3308-3738.

### **Consentimento (por favor, marque as opções escolhidas):**

Eu fui esclarecido sobre os objetivos, riscos e benefícios desta pesquisa. Ao concordar em participar desta pesquisa, eu concordo em ser entrevistado. Minha participação é voluntária e eu fui informado(a) de que eu posso parar a entrevista ou recusar a responder qualquer pergunta sem qualquer tipo de prejuízo ou consequência.

Eu \_\_\_\_\_ que a entrevista tenha o seu áudio gravado.

*permito*

*não permito*

Eu \_\_\_\_\_ permanecer anônimo nos trabalhos resultantes desta entrevista.

*desejo*

*não desejo*



**Nome e Assinatura do Entrevistado**

Nome(porextenso):\_\_\_\_\_

Assinatura:\_\_\_\_\_

Data:\_\_\_\_\_

**Nome e Assinatura do Pesquisador Responsável**

Nome: Daiane Londero

Assinatura:\_\_\_\_\_

Data:\_\_\_\_\_

**Guia de Entrevista Semiestruturada****Combate à corrupção**

1. Considerando o leque imenso de possibilidades de atuação do MPF, você acredita que houve uma priorização do combate à corrupção? Se sim, quando e por que aconteceram?
2. Quais atores conduziram a instituição a atuar com mais rigor nessa área?
3. Houve algum caso ou conjunto de casos ou algum evento que tenha sido importante nessa guinada?
4. Como se construiu essa mentalidade dentro da instituição de tornar a corrupção uma prioridade dentro da instituição?
5. Houve oposição dentro da instituição a essa priorização?
6. Você relacionaria à acolhida da lista tríplice?
7. Quem eram as lideranças que fizeram dela uma prioridade? Essas lideranças foram movidas por qual visão de MPF?

**Coordenação intra e interinstitucional**

1. Qual a importância da 5CCR em geral, você acredita que induz à coordenação, e se sim, de que forma?
2. O que você acredita que a 5CCR significa no contexto do combate à corrupção?
3. Qual a relação da 5CCR com o PGR, com as FT e com os membros em geral?
4. Que transformações a 5CCR passou ao longo do tempo que você considera significativo? As FT e a LJ estão relacionadas a algum tipo de mudança na 5CCR?

5. Como você enxerga, no passado e no presente, as coalizões que já ocorreram, dentro do MPF e as alianças entre membros e integrantes de outros órgãos, como a AGU, PF, MJ?
6. O que precedeu as forças tarefas? Que tipo de relação?
7. Como você enxerga, hoje e no passado, os diferentes grupos e divisões informais internas ao MPF? Isso afeta o combate à corrupção?

### **Lista tríplice e desenho institucional**

1. Você acredita que a lista tríplice, e sua acolhida ou não pelo Presidente da República, afeta o esforço de combate à corrupção pelo MPF? De que forma?
2. Como você pensa a instituição, o desenho institucional (os movimentos internos e externos, arranjos institucionais) no combate à corrupção?
3. Porque não houve esforço no sentido de “institucionalizar” legalmente a lista para evitar que não fosse acolhida?
4. A lista fez acirrar as divergências entre os grupos e divisões informais internas ao MPF?
5. Quais fatores você consideraria importante para que a lista tenha sido acolhida em todos os anos anteriores? Você lembra como ocorreu esse processo?

Qual o potencial da aplicação da consensualidade no combate à corrupção pelo MPF? Quais as ferramentas que podem ser destacadas ao longo do tempo, além dos acordos de colaboração, leniência e não persecução?

### **ANEXO 3 – LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS**

1 – Alexandre Amaral Gavronski (identificado como MPF1). Procurador regional da república. Membro lotado na Procuradoria Regional da 4ª Região do MPF. Entrevista realizada em 07 de maio de 2019. Gravada.

2 – Anônimo (identificado como MPF2). Subprocurador-geral da república. Entrevista realizada em 25 de maio de 2019. Gravada.

3 – Anônimo (identificado como MPF3). Subprocurador-geral da república. Entrevista realizada em 09 de outubro de 2019. Gravada

4 – Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (identificado como MPF4). Subprocuradora-geral da república lotada na PGR. Entrevista realizada em 11 de novembro de 2019. Gravada.

5 – Anônimo (identificado como MPF5). Procurador regional da república. Entrevista realizada em 09 de outubro de 2019. Anotado.

6 – Anônimo (identificado como MPF6). Procurador da república. Entrevista realizada em 08 de outubro de 2019. Anotada.

7 – Anônimo (identificado como MPF7). Procurador da república. Entrevista realizada em 29 de agosto de 2019. Anotada.

## ANEXO 4 – DADOS PRIMÁRIOS EXTRAÍDOS DOS SISTEMAS DE DADOS DO MPF

Tabela 19 – Procedimentos de apuração de fatos envolvendo corrupção, a partir do ano da autuação

Estado	Ano de autuação	Procedimentos concluídos - encaminhados à Justiça Federal	Média de dias entre a autuação e remessa	Procedimentos ainda em andamento a partir do ano em que autuados	Total de procedimentos
AC	2013	6	1966		6
	2016	12	809	2	14
	2017	4	406	11	15
	2018			2	2
AL	2010			3	3
	2011			18	18
	2012			18	18
	2013			17	17
	2014	9	1203	5	14
	2017	16	198		16
	2018	13	98		13
AM	2001			5	5
	2007			3	3
	2008			1	1
	2010	2	267		2
	2011			9	9
	2012	48	54	17	65
	2013	2	10	5	7
	2015	26	17	1	27
	2016	56	372		56
	2017	56	300		56
AP	2010	24	1936		24
	2015	8	377		8
	2017	23	114		23
BA	2010	4	1745		4
	2011	18	1930	9	27
	2012	6	2352	11	17
	2013	24	1592	14	38
	2014	12	1014	4	16
	2015	12	455	4	16
	2016	26	605		26
	2017	32	313		32
	2018	20	13		20

CE	2003			4	4
	2005			3	3
	2006			2	2
	2007			6	6
	2009			19	19
	2010	15	1695	11	26
	2011	12	2489	25	37
	2012	6	2088	4	10
	2013	14	1058	7	21
	2014	39	1301	4	43
	2015	18	865		18
	2016	22	555		22
	2017	49	282		49
2018	26	65		26	
DF	2005			2	2
	2007			6	6
	2008			13	13
	2009			2	2
	2010			31	31
	2011			15	15
	2012	9	2274	30	39
	2013	6	1555	38	44
	2014			23	23
	2015			17	17
	2016	39	521	6	45
	2017	82	267	23	105
2018	40	78		40	
ES	2006			1	1
	2011	12	2282		12
	2013			4	4
	2014			14	14
	2015	6	902	4	10
	2017	18	295		18
2018	24	86		24	
GO	2010	6	468		6
	2011	15	2118	6	21
	2012	6	1719	11	17
	2013	9	1693	12	21
	2014	6	1416	17	23
	2016	10	615		10
	2017	24	221		24
2018	20	34		20	
MA	2008			10	10

	<b>2009</b>		4	4	
	<b>2010</b>	6	2600	9	15
	<b>2011</b>	3	2518	6	9
	<b>2012</b>	6	1596	15	21
	<b>2013</b>	11	1392	31	42
	<b>2014</b>	12	1317		12
	<b>2015</b>	4	1038	4	8
	<b>2016</b>			1	1
	<b>2017</b>	22	376		22
	<b>2018</b>	2	6		2
	<b>2008</b>			4	4
	<b>2009</b>			11	11
	<b>2010</b>	6	1352	4	10
<b>MG</b>	<b>2011</b>	24	1963	4	28
	<b>2012</b>			7	7
	<b>2013</b>	12	1250	24	36
	<b>2014</b>	27	1187	12	39
	<b>2015</b>	19	829	11	30
	<b>2016</b>	6	464	1	7
	<b>2017</b>	71	278		71
	<b>2018</b>	27	27		27
	<b>2001</b>			3	3
	<b>2010</b>	12	2642	6	18
	<b>2011</b>	16	2103		16
<b>MS</b>	<b>2012</b>			7	7
	<b>2013</b>	16	1374	4	20
	<b>2014</b>	22	1237	2	24
	<b>2015</b>			9	9
	<b>2016</b>	42	740		42
	<b>2017</b>	18	299		18
	<b>2018</b>	18	31		18
	<b>2010</b>	6	2537		6
	<b>2011</b>	6	2095	5	11
<b>MT</b>	<b>2012</b>	9	1809	6	15
	<b>2013</b>	9	609	12	21
	<b>2014</b>	12	564	7	19
	<b>2016</b>	6	597		6
	<b>2017</b>	7	221		7
	<b>2018</b>	19	22		19
	<b>2010</b>	6	1794	4	10
	<b>2011</b>	12	1887	5	17
<b>PA</b>	<b>2012</b>	18	1567	9	27
	<b>2013</b>	11	1414	2	13

	<b>2014</b>	18	985	5	23
	<b>2015</b>	6	1252		6
	<b>2016</b>	31	475		31
	<b>2017</b>	26	249		26
	<b>2018</b>	30	79		30
	<b>2010</b>			3	3
	<b>2011</b>	12	2242		12
	<b>2012</b>			3	3
<b>PB</b>	<b>2013</b>	3	979	9	12
	<b>2014</b>			6	6
	<b>2017</b>	15	416		15
	<b>2018</b>	13	41		13
	<b>2007</b>			3	3
	<b>2010</b>			8	8
	<b>2011</b>	6	525	8	14
<b>PE</b>	<b>2012</b>	6	240	23	29
	<b>2013</b>	6	1932	45	51
	<b>2014</b>	6	1494	24	30
	<b>2015</b>			39	39
	<b>2016</b>			25	25
	<b>2017</b>	15	282	39	54
	<b>2018</b>	2	1	13	15
	<b>2011</b>	6	2513	24	30
	<b>2012</b>	6	2018	22	28
	<b>2013</b>			27	27
<b>PI</b>	<b>2014</b>	12	1338	11	23
	<b>2016</b>	12	597	1	13
	<b>2017</b>	9	515	3	12
	<b>2007</b>			1	1
	<b>2008</b>			1	1
	<b>2009</b>			4	4
	<b>2010</b>	9	2609		9
	<b>2012</b>	13	1062	10	23
	<b>2013</b>	6	388	16	22
<b>PR</b>	<b>2014</b>	98	1113	10	108
	<b>2015</b>	23	321	3	26
	<b>2016</b>	51	478	4	55
	<b>2017</b>	59	263		59
	<b>2018</b>	73	69		73
<b>RJ</b>	<b>2004</b>			9	9
	<b>2005</b>			3	3
	<b>2006</b>			5	5
	<b>2007</b>			11	11

	<b>2008</b>		18	18	
	<b>2009</b>		18	18	
	<b>2010</b>		3	3	
	<b>2011</b>	12	2245	9	21
	<b>2012</b>	39	1170	12	51
	<b>2013</b>			8	8
	<b>2014</b>	34	1188		34
	<b>2015</b>	42	712	3	45
	<b>2016</b>	16	350	2	18
	<b>2017</b>	172	311	10	182
	<b>2018</b>	98	102	4	102
<b>RN</b>	<b>2011</b>			3	3
	<b>2012</b>			15	15
	<b>2013</b>	6	162	4	10
	<b>2014</b>			7	7
	<b>2015</b>	6	784		6
	<b>2016</b>	19	592		19
	<b>2017</b>	9	349		9
	<b>2018</b>	18	55		18
<b>RO</b>	<b>2010</b>	6	2962		6
	<b>2012</b>	3	1251		3
	<b>2014</b>	6	1691		6
	<b>2016</b>	6	569		6
	<b>2017</b>	2	469		2
	<b>2018</b>	6	83		6
<b>RR</b>	<b>2011</b>	9	2674		9
	<b>2012</b>	9	2130		9
	<b>2013</b>	10	1814		10
	<b>2015</b>			6	6
	<b>2016</b>	10	637		10
	<b>2017</b>	6	480		6
<b>RS</b>	<b>2012</b>	14	1600		14
	<b>2013</b>			4	4
	<b>2014</b>	13	517	7	20
	<b>2015</b>			16	16
	<b>2016</b>	28	476	1	29
	<b>2017</b>	12	408	22	34
	<b>2018</b>	20	72	12	32
<b>SC</b>	<b>2012</b>	2	40	3	5
	<b>2013</b>	16	872	2	18
	<b>2014</b>	15	677		15
	<b>2015</b>	6	113	6	12
	<b>2017</b>	38	401	1	39



	<b>2018</b>	14	16	2	16
<b>SE</b>	<b>2012</b>			4	4
	<b>2015</b>			6	6
	<b>2017</b>	14	239		14
	<b>2018</b>	6	104		6
<b>SP</b>	<b>2005</b>			2	2
	<b>2009</b>			1	1
	<b>2010</b>	6	2088	8	14
	<b>2011</b>	36	1995	18	54
	<b>2012</b>	26	1673	15	41
	<b>2013</b>	36	1239	21	57
	<b>2014</b>	4	230	13	17
	<b>2015</b>			13	13
	<b>2016</b>	59	646	8	67
	<b>2017</b>	68	264	38	106
	<b>2018</b>	57	70	8	65
<b>TO</b>	<b>2010</b>	6	1456	7	13
	<b>2011</b>	6	2538		6
	<b>2012</b>	6	946	4	10
	<b>2013</b>			8	8
	<b>2014</b>	4	1023	13	17

Tabela 20 – Percentual de grupo procedência de *notitias criminis*

	Geral			Corrupção				Média geral	Média corrupção
	2015	2016	2017	2015	2016	2017			
PF	0,092524	0,135614	0,09581	0,55873	0,649832	0,511013	Pessoa Física	0,107983	0,573192
DPF + DPRF	0,1436	0,210693	0,172413	0,098413	0,070707	0,061674	Policias Federal e Rodoviária	0,175569	0,076931
Executivo (AGU+RFB+FN+ Judiciário	0,550246	0,342432	0,498736	0,060317	0,026936	0,044053	Executivo	0,463805	0,043769
(JE+JF+Jel+Jmil+JT)	0,06641	0,095095	0,074577	0,073016	0,060606	0,162996	Judiciário	0,078694	0,098873
MP (MPT+MPEI+MPE) e DPU	0,041914	0,052195	0,041422	0,101587	0,114478	0,185022	MPs e DPU	0,045177	0,133696
Bancos + correios(CEF+Bacen+BNDDES +ECT)	0,016678	0,003892	0,003552	0,012698	0,030303	0	Bancos públicos + correios	0,008041	0,014334
(MPS+MTE)	0,020367	0,075496	0,053865	0,04127	0,010101	0	MPS e MTE	0,049909	0,017124
Conselhos+OAB	0,00395	0,004882	0,003632	0	0,010101	0,022026	Conselhos+OAB	0,004155	0,010709
CGU+CVM+IBAMA	0,061198	0,077337	0,054327	0,019048	0,006734	0,004405	Fiscalização	0,064287	0,010062
TCU	0,003113	0,002363	0,001666	0,034921	0,020202	0,008811	TCU	0,002381	0,021311

Tabela 21 – Percentual de procedência de *notitias criminis* por órgão comunicante

Notitias em geral						Notitias envolvendo corrupção					
Procedência	2017	Procedência	2016	Procedência	2015	Procedência	2017	Procedência	2016	Procedência	2015
RFB	0,460263306	RFB	0,28565	RFB	0,498484	PF	0,511013	PF	0,649832	PF	0,55873
DPF	0,17118889	DPF	0,208903	DPF	0,141954	MPE	0,145374	MPE	0,094276	MPE	0,085714
PF	0,095809585	PF	0,135614	PF	0,092524	JEI	0,101322	DPF	0,057239	DPF	0,07619
IBAMA	0,053624468	IBAMA	0,07626	IBAMA	0,060416	JF	0,052863	JF	0,03367	JF	0,044444
MPS	0,050935217	MPS	0,068876	AGU	0,042998	DPF	0,044053	CEF	0,030303	AGU	0,031746
JT	0,04649996	JT	0,058937	JT	0,041324	MPT	0,026432	JT	0,016835	MPS	0,031746
AGU	0,034097295	AGU	0,050162	MPE	0,02835	RFB	0,022026	DPRF	0,013468	JT	0,025397
MPE	0,027795617	MPE	0,03489	JF	0,0206	Conselhos	0,017621	FN	0,013468	DPRF	0,022222
JF	0,02189532	JF	0,02926	MPS	0,015526	DPRF	0,017621	MPT	0,013468	CGU	0,019048
MPT	0,011800594	MPT	0,016663	BACEN	0,01329	FN	0,013216	CONSELHOS	0,010101	MPT	0,015873
FN	0,00437505	FN	0,00662	MPT	0,013139	MPEI	0,013216	JEL	0,010101	RFB	0,015873
Conselhos	0,003391667	MTE	0,00662	FN	0,008764	AGU	0,008811	AGU	0,006734	FN	0,012698
JEI	0,003371598	JE	0,004778	MTE	0,004842	JT	0,008811	MPS	0,006734	MTE	0,009524
MTE	0,002930079	Conselhos	0,004309	CONSELHOS	0,00358	CVM	0,004405	MPEL	0,006734	CEF	0,006349
JE	0,002769527	JEI	0,001946	JE	0,003415	OAB	0,004405	RFB	0,006734	ECT	0,006349
MPEI	0,00166573	DPRF	0,00179	ECT	0,001797	TCU	0,008811	CVM	0,003367	JEL	0,003175
	0,001565385		0,001738		0,001646			CGU	0,003367	TCU	0,034921
CEF	0,001384764	CEF	0,001043	DPRF	0,001426			MTE	0,003367		
Bacen	0,001224211	ECT	0,000973	CEF	0,000795			TCU	0,020202		
DPRF	0,000682347	CVM	0,000573	JEL	0,000549						
CVM	0,000361243	BNDES	0,000573	CVM	0,00037						
ECT	0,000240828	OAB	0,000539	OAB	0,000315						
BNDES	0,000240828	BACEN	0,000365	DPU	0,000274						
OAB	0,000160552	MPEI	0,000278	JM	0,000233						

DPU	4,01381E-05	DPU	0,000174	CGU	0,000165
Jmil	2,0069E-05	JMIL	0,000104	BNDES	0,00011
CGU	0,00166573	CGU	0,002363	MPEL	0,003113
TCU	0,460263306	TCU	0,28565	TCU	0,498484

Tabela 22 – Número de *notitia criminis* por ano por órgão comunicante

2017				2016				2015			
Geral		Corrupção		Geral		Corrupção		Geral		Corrupção	
Procedência	Autos	Procedência	Autos	Procedência	Autos	Procedência	Autos	Procedência	Autos	Procedência	Autos
RFB	22934	PF	116	RFB	16440	PF	193	RFB	36345	PF	176
DPF	8530	MPE	33	DPF	12023	MPE	28	DPF	10350	MPE	27
PF	4774	JEI	23	PF	7805	DPF	17	PF	6746	DPF	24
IBAMA	2672	JF	12	IBAMA	4389	JF	10	IBAMA	4405	JF	14
MPS	2538	DPF	10	MPS	3964	CEF	9	AGU	3135	AGU	10
JT	2317	MPT	6	JT	3392	JT	5	JT	3013	MPS	10
AGU	1699	RFB	5	AGU	2887	DPRF	4	MPE	2067	JT	8
MPE	1385	Conselhos	4	MPE	2008	FN	4	JF	1502	DPRF	7
JF	1091	DPRF	4	JF	1684	MPT	4	MPS	1132	CGU	6
MPT	588	FN	3	MPT	959	CONSELHOS	3	BACEN	969	MPT	5
FN	218	MPEI	3	FN	381	JEL	3	MPT	958	RFB	5
Conselhos	169	AGU	2	MTE	381	AGU	2	FN	639	FN	4
JEI	168	JT	2	JE	275	MPS	2	MTE	353	MTE	3
MTE	146	CVM	1	Conselhos	248	MPEL	2	CONSELHOS	261	CEF	2
JE	138	OAB	1	JEI	112	RFB	2	JE	249	ECT	2
MPEI	83	TCU	2	DPRF	103	CVM	1	ECT	131	JEL	1
CEF	78			CEF	100	CGU	1	DPRF	120	TCU	11

Bacen	69	ECT	60	MTE	1	CEF	104
DPRF	61	CVM	56	TCU	6	JEL	58
CVM	34	BNDES	33			CVM	40
ECT	18	OAB	33			OAB	27
BNDES	12	BACEN	31			DPU	23
OAB	12	MPEI	21			JM	20
DPU	8	DPU	16			CGU	17
Jmil	2	JMIL	10			BNDES	12
CGU	1	CGU	6			MPEL	8
TCU	83	TCU	136			TCU	227

Tabela 23 – Procedimentos de apuração de fatos envolvendo corrupção, a partir do ano da autuação

Ano/ UF	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AC													11796			11989	9654	730
AL										9855	52560	45990	37230	19952			3168	1274
AM	32850						13140	4015		534	26280	46027	10970		1902	20832	16800	3328
AP										46464					3016		2622	
BA										6980	61020	42217	68868	19468	11300	15730	10016	260
CE			23360		15330	9490	26280		69350	61560	102868	22748	30142	58039	15570	12210	13818	1690
DF					10220		26280	52195	7300	101835	43800	97116	92550	41975	24820	26889	38684	3120
ES						4745						27384	8760	25550	11252		5310	2064
GO										2808	49290	38419	41517	39521		6150	5304	680
MA								40150	14600	45165	25074	47901	83202	15804	9992	1095	8272	12
MG								16060	40150	21252	58792	17885	67560	53949	31811	3879	19738	729
MT										15222	27170	31611	31761	19543		3582	1547	418

PA							23904	37244	51201	19934	26855	7512	14725	6474	2370	
PB							9855	26904	7665	22647	10950			6240	533	
PE			13140				26280	26510	60205	110142	52764	56940	27375	32700	4747	
PI								85158	68318	59130	36131		8259	6825		
PR				4380	4015	14600	23481		39356	37368	127324	11763	28758	15517	5037	
RJ		49275	15330	23725	48180	72270	65700	9855	53220	76290	17520	40392	34284	7790	60792	11456
RN									8760	38325	9732	12775	4704	11248	3141	990
RO							17772		3753		10146		3414	938	498	
RR								24066	19170	18140		8760	6370	2880		
RS									22400	8760	19496	23360	14423	20956	5820	
SC									7745	18332	10155	9438		15968	954	
SE									10220			8760		3346	624	
SP			10220				3650	38808	124380	81823	90594	24645	18980	46874	45692	6910
TO								31731	15228	15896	17520	27817				

Tabela 24 – Dados totais por mandatos de procurador-geral da república

Ano de mandato	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Dados gerais	Sepulveda	Alvarenga	Alvarenga	Alvarenga	Alvarenga	Alvarenga	Alvarenga	Brindeiro	Brindeiro	Brindeiro	Brindeiro
Autos judiciais totais	34738	77751	103639	166935	136269	108739	99212	98437	114054	137013	264774
Autos judiciais - ações iniciais	3910	4768	1373	1171	2993	2193	2548	783	6377	7358	9763
Inquéritos Policiais	8732	5099	5727	5749	5202	6039	6247	7143	7968	9371	11428

Manifestações judiciais totais	19549	76157	160905	257560	238789	238381	243973	223073	265450	332414	394628
Manifestações judiciais de arquivamento	54	188	533	1328	1640	2488	3060	3629	5747	8321	9373
<hr/>											
Ano de mandato	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
<hr/>											
Dados gerais	Brindeiro	Brindeiro	Brindeiro	Brindeiro	Fonteles	Fonteles	Barros	Barros	Barros	Barros	Gurgel
<hr/>											
Autos judiciais totais	384532	317416	276525	249888	284891	303448	337423	369008	391694	389605	403689
Autos judiciais - ações iniciais	18779	35648	24251	14213	20881	20662	22058	25567	27096	26835	26178
Inquéritos Policiais	29691	46908	37191	31667	41385	49756	56952	62976	77679	85612	78786
Manifestações judiciais totais	615321	628320	635653	720703	819369	955048	1087960	1219098	1356067	1456682	1470558
Manifestações judiciais de arquivamento	11924	13034	14878	17014	20392	27389	32072	41752	52015	68166	89435

Ano de mandato	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Dados gerais	Gurgel	Gurgel	Gurgel	Janot	Janot	Janot	Janot	Dodge
Autos judiciais totais	451432	472806	513243	632847	568008	617454	581830	515446
Autos judiciais - ações iniciais	26746	23772	22900	20347	22510	26763	24259	23623
Inquéritos Policiais	82230	76518	81159	95297	97500	89343	80226	75086
Manifestações judiciais totais	1491561	1573964	1673097	1764831	1783836	1832401	1911176	1945866
Manifestações judiciais de arquivamento	81942	76152	63511	70154	79020	61954	65497	55546

Tabela 25 – Dados envolvendo casos de corrupção por mandatos de procurador-geral da república

Ano de mandato	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Dados de corrupção/PGR	Sepulveda	Alvarenga	Alvarenga	Alvarenga	Alvarenga	Alvarenga	Alvarenga	Brindeiro	Brindeiro	Brindeiro	Brindeiro
Autos judiciais totais	6	8	9	16	11	9	19	9	36	38	58
Autos judiciais - ações iniciais	4	4	3	12	8	9	19	14	53	49	87
Inquéritos Policiais	4	4	3	12	8	9	19	15	53	51	89



Manifestações judiciais totais	0	1	0	0	0	6	3	3	6	11	15
Manifestações judiciais de arquivamento	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	2

Ano de mandato	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Dados de corrupção	Brindeiro	Brindeiro	Brindeiro	Brindeiro	Fonteles	Fonteles	Barros	Barros	Barros	Barros	Gurgel
Autos judiciais totais	129	182	120	184	267	400	583	732	918	968	806
Autos judiciais - ações iniciais	165	280	182	264	307	691	957	1127	1309	1872	1535
Inquéritos Policiais	167	283	183	267	310	698	969	1176	1366	2004	2378
Manifestações judiciais totais	103	210	383	609	928	1276	1895	2139	2831	3667	5726
Manifestações judiciais de arquivamento	2	3	1	3	3	7	12	49	57	132	843

Ano de mandato	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Dados de corrupção	Gurgel	Gurgel	Gurgel	Janot	Janot	Janot	Janot	Dodge
Autos judiciais totais	795	617	729	704	942	1413	1203	1614
Autos judiciais - ações iniciais	2166	2384	2908	2030	2292	2665	2979	2571

Inquéritos Policiais	2540	2891	3316	2570	3256	3746	4027	3760
Manifestações judiciais totais	7127	7954	8784	11047	16187	23281	25036	26029
Manifestações judiciais de arquivamento	374	507	408	540	964	1081	1048	1189