

O Espaço Formal de Ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: Mudanças Incrementais e Ativação Estratégica

The Prosecution Service's Formal Space of Action from 1989 to 2016: Incremental Changes and Strategic Activation

RAFAEL RODRIGUES VIEGAS¹

Fundação Getúlio Vargas (FGV – EAESP), São Paulo (SP). Brasil

FABIA BERLATTO²

Fundação Getúlio Vargas (FGV – EAESP), São Paulo (SP). Brasil

SILVIA AVELINA ARIAS MONGELÓS³

Universidade Federal do Paraná (UFPR), São Paulo (SP). Brasil

DÉBORA DOSSIATTI DE LIMA⁴

Fundação Getúlio Vargas (FGV – EAESP), São Paulo (SP). Brasil

RESUMO: A legislação produzida pelo Congresso Nacional desde 1989 acerca da burocracia jurídica estatal é de interesse corrente da Ciência Política. Quanto ao Ministério Público (MP), encontram-se investigações a respeito das mudanças na atuação de seus integrantes e das alterações da legislação federal desde então. No entanto, a passagem da atuação no âmbito cível para o criminal, como nos casos de combate à corrupção, é mencionada sem se analisar adequadamente o espaço formal de ação no processo. Assim, o artigo trata do efeito da mudança no espaço formal de ação do MP desde 1989 sobre a instituição e os seus integrantes. O estudo maneja conceitos do novo institucionalismo histórico e sociológico, usa a estatística descritiva e a análise de conteúdo das leis e seus tópicos entre 1989 e 2002 e entre 2003 e 2016, abarcando, portanto, dois contextos político ideológicos. A noção de microssistema é utilizada para descrever a principal característica da legislação, o que dimensiona o espaço formal e a sua mudança ao longo do tempo. A variável federalismo

1 Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-8304-2390>.

2 Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9418-1652>.

3 Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1131-9207>.

4 Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8210-5839>.

foi acionada para compreender a atuação dos integrantes da instituição em diferentes contextos. O resultado aponta para um processo incremental no espaço de ação, não dependente de uma única conjuntura política ou ideológica de governo. Por fim, considera que, para compreender a atuação do MP, é necessário observar as ativações estratégicas da legislação por seus integrantes, conforme fatores endógenos, bem como a pressão da conjuntura política e social sobre a instituição.

PALAVRAS-CHAVE: *Accountability*; sistema político; conjuntura política; federalismo; Lava Jato.

ABSTRACT: The legislation produced by the National Congress since 1989 on the state legal bureaucracy is of current interest in Political Science. As for the Prosecution Service (MP), there are investigations regarding changes in the performance of its members and changes in federal legislation since then. However, the transition that this institution made from acting in the civil to the criminal scope is mentioned without properly analyzing its formal space of action in the process. Thus, the question of this article deals with the effect of the change in the formal space of action of the MP since 1989 on the institution and its members. The study handles concepts of the new historical and sociological institutionalism and uses descriptive statistics and content analysis to observe laws and their topics between 1989 and 2002 and 2003 and 2016, covering two ideological political contexts. The notion of microsystem is used to describe the main characteristic of legislation, which measures the formal space and its change over time. The federalism variable was used to understand the performance of the institution's members in different contexts. The result points to an incremental process in the space of action, not dependent on a single political or ideological conjuncture of government. Finally, it is considered that to understand the performance of the MP it is necessary to observe the strategic activations of the legislation by its members, according to endogenous factors and the pressure of the political and social situation on the institution.

KEYWORDS: *Accountability*; political system; political conjuncture; federalism; Car Wash.

INTRODUÇÃO

As análises sobre o desenho de Ministério Público (MP) que resultou da Constituição de 1988 (CF/1988) e os acontecimentos ligados à operação Lava Jato podem ser divididas por suas dimensões explicativas: a) aquelas que descrevem as mudanças institucionais implementadas, como as características de sua autonomia e as formas de atuação dos seus integrantes; b) aquelas que sugerem que a Lava Jato configura um evento crítico ou ponto de inflexão no Estado de direito e na democracia brasileira (VIEGAS; LOUREIRO; TOLEDO, 2020).

Na primeira dimensão, destacam-se duas interpretações: a) a atribuição da defesa de direitos difusos e coletivos dada ainda antes de 1988 ampliou o espaço formal de ação do MP (ARANTES, 2002); e b) a atribuição da defesa de direitos difusos e coletivos seria insuficiente sem que a instituição fosse autônoma em relação ao governo, pois ela não poderia se firmar como fiscal de políticas públicas (KERCHE, 2009). De fato, no regime anterior, o

MP era um apêndice do Poder Executivo, realizando inclusive a execução fiscal, o que hoje cabe às Procuradorias da Fazenda.

Enquanto ramo especializado da burocracia jurídica do Estado, até 1988, o MP limitava-se ao papel de fiscal da lei na esfera cível e estava encarregado, quase que exclusivamente, do exercício do monopólio da persecução penal. Na CF/1988, que constitucionalizou uma série de direitos individuais e coletivos (COUTO; ARANTES, 2006), foi conferida ao MP uma ampla autonomia para a defesa desses direitos, entre os quais a probidade administrativa e a equiparação de seus membros aos do Judiciário com todas as suas garantias e prerrogativas, como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a independência funcional.

Na segunda dimensão, afirma-se que a Lava Jato foi possível, entre outros fatores, devido a uma indução do governo federal que, entre 2003 e 2014, colocou as instituições que integram a rede de *accountability* da administração em outro patamar. Entre essas instituições estão as do sistema de justiça, como a Polícia Federal (PF) e o MP Federal (MPF) (ARANTES; MOREIRA, 2019; AVRITZER; MARONA, 2017).

Entre as medidas governistas está o reforço no orçamento e a aprovação de uma legislação mais moderna e especializada, como a Lei de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850, de 2013). A PF recebeu autonomia, enquanto o MPF viu a sua reforçada e ampliada em decorrência da indicação do procurador-geral da República (PGR) com base em lista tríplice da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), o que não está previsto na CF/1988 (VIEGAS, 2020). Se antes o combate à corrupção se limitava à adesão a tratados internacionais e edições de leis, todas essas medidas governamentais teriam permitido que ela ocorresse na prática. A novidade, aqui, portanto, seria a implementação, por parte do próprio governo, de sua coalização partidária e seus financiadores de campanha (MARONA; KERCHÉ, 2021).

Todavia, embora diversas contribuições importantes sirvam de referência para explicar as mudanças no MP e na forma de atuação dos seus integrantes, as sucessivas alterações da legislação federal que conforma o seu espaço formal de ação não foram alvo de análise, em que pese seja mencionada a passagem da atuação cível para a criminal, como ocorreu na operação Lava Jato. Interessante é que na área da Ciência Política já se observou que o Congresso Nacional legislou muito sobre diferentes temas e

formas de atuação da burocracia jurídica do Estado desde a redemocratização (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002; MOISÉS, 2011; IPEA, 2015).

Para suprir essa lacuna, este artigo responde a duas questões indissociáveis. A primeira, de ordem empírica, trata do *modo* como se deu a mudança do espaço formal de ação definido pela legislação afeta ao MP desde 1988, passando por duas diferentes conjunturas político-ideológicas. A segunda, de ordem analítica, trata do *efeito* dessa mudança sobre o MP e os seus integrantes. Ambas as questões têm como pano de fundo uma indagação acerca do que leva os membros do MP a ativar certos aspectos da legislação em detrimento de outros em determinados momentos, como ocorreu com as ferramentas de direito penal e processual penal utilizadas na Lava Jato.

Na análise realizada, manejam-se ferramentas analíticas do novo institucionalismo nas suas linhas histórica e sociológica, sintetizadas em seção própria. Em relação à metodologia, usam-se técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa, como a estatística descritiva e a análise de conteúdo (PEDHAZUR; SCHMELKIN, 2013; PATTON, 2015).

O artigo inova ao verificar a frequência das leis e o conteúdo legal, diferenciando duas conjunturas políticas, de 1989 a 2002 e de 2003 e 2016. Dimensiona o espaço formal de ação e a sua mudança ao longo do tempo ao analisar a principal característica da legislação, qual seja, a noção de microsistema, que não serve para medir a qualidade das leis e avaliar o desempenho do Congresso Nacional e do Poder Executivo. E, por fim, ao inserir a variável federalismo no estudo sobre o MP, busca compreender as diferentes formas de atuação de seus integrantes em diferentes contextos.

Apontam-se duas contribuições: a mudança do espaço formal de ação foi gradual e cumulativa no período pós-1988 até 2016, o que indica um processo incremental. Desse modo, ela não se mostra dependente de uma única conjuntura política ou ideológica de governo. Assim, considera-se que, para compreender a atuação dos integrantes do MP, é necessário observar os ajustes que eles concebem em reação a fatores causais internos e externos à instituição, o que pode ser visto como *atuação estratégica*, que depende de aspectos como a conjuntura e a força política e social que incidem sobre a instituição e os seus integrantes em determinado contexto.

O texto está organizado da seguinte maneira: na primeira seção são indicadas as ferramentas teóricas da análise; em seguida, o objeto é analisado e discutido; por último, apresentam-se as considerações finais.

1 ASPECTOS TEÓRICOS DO PROCESSO ANALÍTICO

As instituições possuem características duradouras definidas por regras formais e informais construídas ao longo do tempo, como mandamentos legais que conformam um espaço formal de ação, sejam convenções e rotinas afetadas pelo contexto em que são produzidas, bem como pelo perfil de seus integrantes. Essas regras são incorporadas na organização e formam padrões de comportamento (HALL; TAYLOR, 1996). De acordo com a vertente mais conhecida do novo institucionalismo histórico (PIERSON, 2000; PIERSON; SKOCPOL, 2002), uma vez iniciada a trajetória institucional, esta se torna de difícil reversão (situações de *path dependence*). Contudo, alguns momentos ou conjunturas críticas são capazes de causar pontos de inflexão que colocam os arranjos institucionais em novo patamar ou trajetória.

Somam-se a isso mudanças endógenas que também afetam as instituições. A esse respeito, a literatura indica quatro tipos modais: o tipo *displacement*, em que as novas regras substituem as antigas; o tipo *layering* ou processo incremental, em que há manutenção das regras antigas com a introdução de novas; o tipo *drift*, em que as regras em torno da instituição se tornam obsoletas por alteração no contexto; e o tipo *conversion*, em que se percebe uma redefinição estratégica de aplicação das regras (THELEN, 1999; MAHONEY; THELEN, 2010). Essa mesma literatura salienta que tanto as características das regras institucionais quanto o contexto político afetam a probabilidade de determinado tipo de mudança ser empregado.

Para o novo institucionalismo sociológico, o que importa é saber por que instituições como o MP, organizadas na União e nos Estados, adotam cada uma delas diferentes práticas de controle, enquanto algumas emulam práticas de outras instituições em um processo de isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL, 1983; BECKERT, 2010). Nesse aspecto, em um Estado como o brasileiro a variável federativa assume relevância explicativa, pois os MPs apresentam, ao mesmo tempo, semelhanças e diferentes prioridades (ABRUCIO; VIEGAS; RODRIGUES, 2021). Esse fenômeno exige compreender a tensão que se estabelece nas relações de controle entre União, Estados e Municípios, bem como a heterogeneidade e diversidade entre os MPs. Dada a trajetória do federalismo brasileiro (ABRUCIO, 1998), que cer-

tamente acompanha as mudanças nos MPs, compreender as práticas dos seus integrantes pressupõe entender a sua relação com a elite local, a construção corporativa e os diferentes modelos de controle de políticas públicas (PIERSON, 1995).

Os estudos acerca do controle que os MPs exercem sobre a Administração Pública federal, estaduais e municipais, do ponto de vista da judicialização de políticas públicas (OLIVEIRA, 2019) e da atuação extrajudicial (SAMPAIO; VIEGAS, 2019; KERCHÉ; VIEGAS, 2020; RODRIGUES, 2020), ratificam essa importância. Eles mostram que os MPs atuam de diferentes formas e reservam diferentes prioridades temáticas das políticas públicas, alguns mais voltados para saúde, outros para educação etc. Sustenta-se que isso tem a ver com a sua organização, com os contextos de atuação e as diferentes capacidades institucionais (ABRUCIO; VIEGAS; RODRIGUES, 2021). Um exemplo disso é o caso do MPF e a mobilização, por parte de seus integrantes, de ferramentas de direito penal e processual penal na operação Lava Jato. Esse modelo de ação não é um padrão, visto que não se verifica nas atividades de combate à corrupção nos MPs estaduais (VIEGAS; LOUREIRO; TOLEDO, 2020).

Assim, é preciso compreender “como surgem e se modificam essas práticas institucionais e como isso opera no sentido da legitimação social, uma vez que as formas e práticas das instituições são adotadas em um ambiente cultural” (ABRUCIO; VIEGAS; RODRIGUES, 2021, p. 10). Deve-se considerar, portanto, as diferentes forças políticas e sociais que atuam sobre a instituição e as práticas dos seus integrantes.

Contudo, o espaço de ação definido pela legislação federal é aplicável a todo o MP brasileiro, independentemente de seus ramos. Isso porque incumbe à União legislar sobre esses aspectos, privativamente sobre direito penal, salienta-se. Logo, o pressuposto é de que os integrantes da instituição, sejam do MPF ou dos MPs locais, enquanto servidores públicos que integram os quadros da estrutura burocrática pública, orientem as suas condutas com base nos mesmos estatutos jurídicos, o que não significa que sejam neutros, e esse é um velho e conhecido dilema weberiano (WEBER, 1975, 2003).

A legislação é uma das principais formas de controle sobre a burocracia, as outras são o orçamento, a organização da estrutura administrativa, o monitoramento e as nomeações (WOOD; WATERMAN, 1991). O controle pela legislação envolve precipuamente as atribuições dos Poderes Legislati-

vo e Executivo⁵. Como não há controle democrático da burocracia que não esteja inserido em um contexto político mais amplo, ele não está imune às forças que definem outros aspectos do sistema político (GRUBER, 1986, p. 201). No caso brasileiro, o funcionamento do sistema político nacional não prescinde da coalizão política desde 1988 (ABRANCHES, 2018), sendo que as injunções partidárias que formaram a base do governo federal costumam ser indicadas ideologicamente à direita de 1988 até 2002 (MENEGUELLO, 1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001) e à esquerda de 2003 a 2016 (SINGER, 2011; BOLOGNESI; CODATO, 2018).

Partindo desse enfoque, considera-se que a mudança do espaço formal de ação é fruto da atuação dos Poderes Legislativo e Executivo federais na produção legislativa nos dois períodos, e que tais mudanças coincidiram com a existência de conjunturas político-ideológicas distintas no governo nacional. Nos termos da Ciência Política, o espaço formal de ação é pensado como o lugar da discricionariedade delegado aos integrantes do MP pela produção legislativa em âmbito federal (LOTTA; SANTIAGO, 2017). Assim, a presente análise utiliza como marco temporal a legislação depois da CF/1988, porque é a que define o espaço de ação do MP, como salienta a literatura especializada no assunto.

De todo modo, as duas dimensões de análise sobre o MP e a operação Lava Jato sugeridas por Viegas, Loureiro e Toledo (2020) elencam fatores que se entrelaçam com a cadeia dos eventos iniciada com a chegada da esquerda no governo federal por meio da posse do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003. Mas o presente estudo defende que as mudanças ocorridas no plano federal, bem como suas consequências, não devem ser necessariamente estendidas aos MPs locais.

O uso da legislação que definiu o espaço formal de ação para os integrantes do MP da União ou dos MPs estaduais como elemento explicativo precisa ser manejado com cuidado. Isso porque ela contém especificidades que definem atribuições distintas entre os MPs federal e estaduais (ABRUCIO; VIEGAS; RODRIGUES, 2021), como é o caso da matéria sobre infância e juventude trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescentes (ECA), que é basicamente restrita à atuação nos Estados.

5 O poder de inovar no ordenamento jurídico é atribuído ao Legislativo, considerando os *checks and balances*. O Executivo encaminha projetos de leis, sanciona ou veta, e, ainda, inova também por medidas provisórias. Embora não possa inovar, regulamentar as leis por decretos. O Judiciário controla a validade da legislação e as práticas dos integrantes do MP.

Além disso, embora se observe o peso que a conjuntura política tem nas explicações sobre as mudanças na instituição (AVRITIZER; MARONA, 2017; ARANTES; MOREIRA, 2019; MARONA; KERCHÉ, 2021), o tipo de análise que se faz do espaço formal de ação não considera a passagem de orientações ideológicas distintas pelo governo, também não observa nem frequência da legislação, nem a mudança substancial nesse espaço desde 1989. Não se atenta para a mudança dessa legislação no seu conjunto e as suas características, assim como eventuais avanços concomitantes na seara criminal.

O ponto sobre a legislação é crucial, porque é nele que reside o que chamou a atenção dos analistas na mudança de atuação do cível para o criminal, como ocorreu na Lava Jato (VIEGAS; LOUREIRO; TOLEDO, 2020). Na próxima seção, trata-se do espaço formal de ação enquanto fator explicativo da ação dos integrantes do MP brasileiro, explorando essas lacunas e inserindo na discussão a variável federativa.

2 ANÁLISE E DISCUSSÃO

A literatura jurídica reporta a produção de uma série de estatutos legais sobre as atribuições do MP no período entre 1989 e 2016 (ALMEIDA; CAMBI; JAIRO, 2019; GRINOVER *et al.*, 2004; LEONEL, 2017; LOPES JR., 2011, 2019; MANCUSO, 2019; MAZZILI, 1999, 2002; ZAVASCKI, 2017). Essa legislação está organizada na Tabela 1, que considera também o presidente que a sancionou e o seu partido político, sendo que a forma de organizar os dados busca facilitar a visualização dos acréscimos legislativos ao longo do tempo e as respectivas conjunturas políticas em que foram aprovadas⁶.

TABELA 1 — MUDANÇA DA LEGISLAÇÃO COM TEMÁTICA AFETA À ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (1989 A 2016)

Legislação	Tema	Data	Presidente	Partido
Lei nº 7.853	Apoio às pessoas portadoras de deficiência	24.10.1989	José Sarney	PMDB
Lei nº 7.913	ACP por danos no mercado de valores mobiliários	07.12.1989		

6 Chama-se de “legislação” os seguintes estatutos jurídicos que conformam o espaço de ação do MP: lei complementar (LC), lei ordinária e de decreto, elaborados de 1989 a 2016 (N = 51). Logo, contém as especificidades das ferramentas jurídico-processuais, cíveis e criminais, que podem ser manejadas pelos integrantes da instituição. Diferencia-se das leis orgânicas, que estruturam e organizam o MP e em relação ao seu respectivo âmbito de atuação, federal e estadual.

Legislação	Tema	Data	Presidente	Partido		
LC nº 64	Lei de Inelegibilidade	18.05.1990	Fernando Collor	PRN		
Lei nº 8.069	Estatuto da Criança e do Adolescente	13.07.1990				
Lei nº 8.078	Código de Defesa do Consumidor	11.09.1990				
Lei nº 8.080	Sistema Único de Saúde	19.09.1990				
Lei nº 8.137	Crimes contra a Ordem Tributária	27.12.1990				
Lei nº 8.429	Lei de Improbidade Administrativa	02.06.1992	Itamar Franco	PMDB		
Lei nº 8.625	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público	12.02.1993				
Lei nº 8.629	Regulamentação dos dispositivos da Reforma Agrária	25.02.1993				
LC nº 75	Estatuto do Ministério Público da União	20.05.1993				
Lei nº 8.666	Licitações e Contratos	21.06.1993				
Lei nº 8.842	Dispõe sobre a política nacional do idoso	04.01.1994	FHC	PSDB		
Lei nº 8.974	Biossegurança	05.01.1995				
Lei nº 9.096	Lei dos Partidos Políticos	19.06.1996				
Lei nº 9.296	Lei de Interceptações Telefônicas	26.07.1996				
Lei nº 9.394	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	20.12.1996				
Lei nº 9.503	Código de Trânsito Brasileiro	23.09.1997				
Lei nº 9.504	Lei das Eleições	30.09.1997				
Lei nº 9.605	Lei de Crimes Ambientais	12.02.1998				
Lei nº 9.613	Lei de Prevenção à Lavagem de Dinheiro	03.03.1998				
Lei nº 9.868	Disciplina a ADI e a ADC	10.11.1999				
Lei nº 9.882	Disciplina a ADPF	03.12.1999				
LC nº 101	Lei de Responsabilidade Fiscal	04.05.2000				
Lei nº 10.257	Estatuto da Cidade	10.07.2001				
Lei nº 10.406	Código Civil	10.01.2002				
Lei nº 10.671	Estatuto de Defesa do Torcedor	15.05.2003			Lula da Silva	PT
Lei nº 10.826	Estatuto do Desarmamento	22.12.2003				
Lei nº 10.741	Estatuto do Idoso	01.10.2003				
Lei nº 11.101	Lei de Falências e Recuperação Judicial	09.02.2005				
Lei nº 11.105	Biossegurança	24.03.2005				
Lei nº 11.340	Lei “Maria da Penha”	07.08.2006				
Lei nº 11.343	Lei de Drogas	23.08.2006				
LC nº 123	Estatuto Nacional da ME e da EPP	14.12.2006				
Lei nº 11.904	Estatuto dos Museus	14.01.2009				
Lei nº 12.016	Mandado de Segurança individual e coletivo	23.06.2009				
LC nº 135	Lei da Ficha Limpa	04.06.2010				
Lei nº 12.288	Estatuto da Igualdade Racial	20.07.2010				
Lei nº 12.305	Política Nacional de Resíduos Sólidos	02.08.2010	Dilma Rousseff	PT		
Lei nº 12.529	Sistema de Defesa da Concorrência	30.11.2011				
Lei nº 12.651	Código Florestal	25.05.2012				
Lei nº 12.846	Lei Anticorrupção	01.08.2013				
Lei nº 12.850	Organizações criminosas	02.08.2013				
Lei nº 12.852	Estatuto da Juventude	05.08.2013				
Decreto nº 8.368	Polít. Nac. de Prot. Pessoa Transt. do Espec. Autista	02.12.2014				
Lei nº 13.089	Estatuto da Metrópole	12.01.2015				
Lei nº 13.104	Lei do Femicídio	09.03.2015				
Lei nº 13.105	Novo Código de Processo Civil	16.03.2015				
Lei nº 13.146	Estatuto da Pessoa com Deficiência	06.07.2015				
Lei nº 13.257	Primeira infância – altera o ECA, CPP, CLT	08.03.2016				
Lei nº 13.300	Lei do Mandado de Injunção Individual e Coletivo	23.06.2016				

Fonte: Elaborada pelos autores.

Siglas: ACP, Ação Civil Pública; ADI, Ação Direta de Inconstitucionalidade; ADC, Ação Direta de Constitucionalidade; ADPF, Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental; ME, Microempresa; EPP, Empresa de Pequeno Porte; ECA, Estatuto da Criança e do Adolescente; CPP, Código de Processo Penal; CLT, Consolidação das Leis do Trabalho; FHC, Fernando Henrique Cardoso; PMDB, Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PRN, Partido da Reconstrução Nacional; PSDB, Partido da Social Democracia Brasileira.

A Tabela 1 mostra que os estatutos jurídicos afetos à atuação do MP se referem aos mais diversos temas da vida em sociedade. Em relação ao aspecto conjuntural, no período que compreende governos considerados ideologicamente alinhados à direita (1989/2002), foram sancionadas 26 leis por três diferentes presidentes da República. No período seguinte, de governos à esquerda (2003/2016), foram aprovadas outras 25 leis.

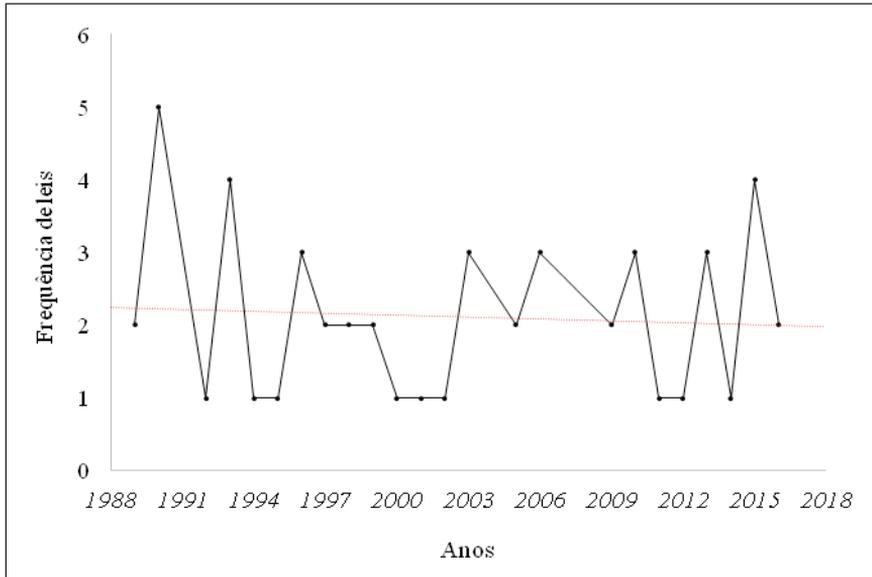
No início dos anos 1990, nos governos de Fernando Collor (PRN) e de Itamar Franco (PMDB), e, em 2015, no segundo mandato de Dilma Rousseff (PT), houve mais frequência desse tipo de legislação afeta ao MP. A frequência no início dos anos 1990 se deve à própria inovação jurídica causada pela CF/1988, que criou uma série de direitos, arrolados especialmente no “Título II”, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, dependentes de regulamentação infraconstitucional (TAVARES, 2019). Alguns dos temas ligados ao “Título II” da CF/1988 receberam inclusive prazo para que a legislação fosse elaborada pelo Congresso Nacional, como é o caso do Código de Defesa do Consumidor (CDC)⁷.

Assim, a mudança da legislação desde 1989, ao menos quantitativamente, mostrou-se um processo não discrepante, independentemente dos governos. Por conseguinte, essa mudança não parece atrelada à orientação ideológica dos partidos que lideravam as coalizões no governo. Pelo contrário, a frequência mostra que não houve preponderância de produção legislativa com a temática afeta à atuação do MP em relação aos dois períodos, antes e depois de 2003, exceto logo após a promulgação da CF/1988, pelas razões ventiladas antes.

Corroborando com essa perspectiva, a representação gráfica a seguir trata da frequência da mudança legislativa de 1989 a 2016 (Gráfico 1).

7 Esse prazo nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) era de cento e vinte dias da promulgação da CF/1988 (art. 48 do ADCT).

GRÁFICO 1 – FREQUÊNCIA DA LEGISLAÇÃO COM TEMÁTICA AFETA À ATUAÇÃO DO MP (1989 A 2016)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação ao conteúdo e às características da legislação, duas considerações precisam ser feitas de antemão. Em primeiro lugar, a Lei de Ação Civil Pública (LACP – Lei nº 7.347, de 1985) é tida pela literatura de Ciência Política como um marco da ampliação das atribuições do MP por prever a defesa de direitos difusos e coletivos (por exemplo, saúde pública, educação, meio ambiente, consumidor, bens históricos) (SILVA, 2001; ARANTES, 2002). Essa interpretação converge com a discussão sobre a ampliação do acesso à justiça que predominou entre as décadas de 1970 e 1980 (CAPPELLETTI, 1977), o que, no Brasil, quanto à defesa de direitos, passou a integrar o desenho do MP e o seu rol de atribuições (KERCHE; VIEGAS, 2020). Todavia, no mundo jurídico não é novidade que a legislação referente à temática de defesa de direitos compreende um microsistema.

Mas foi com a aprovação do CDC, prevendo a proteção de interesses individuais homogêneos, além de direitos difusos e coletivos (ver art. 81 do CDC) (GRINOVER *et al.*, 2004; MAZZILI, 2015), que o microsistema foi configurado e passou a se expandir paralelamente à LACP, tendo como elo, segundo a literatura jurídica, o chamado princípio da integratividade (GRINOVER *et al.*, 2004; LEONEL, 2017; MANCUSO, 2019; ZAVASCKI,

2017). De acordo com esse princípio, os dispositivos legais constituem um sistema de defesa de direitos e, por isso, estão interligados.

Os dispositivos das leis deste sistema reportam-se a um e a outro estatuto jurídico, como é possível verificar no ECA, no CDC, na Lei de Improbidade Administrativa, no Estatuto da Cidade, na Lei de Crimes Ambientais, no Estatuto do Idoso e no Estatuto do Torcedor. Vale dizer que as conexões entre os diferentes dispositivos jurídicos se referem não apenas aos temas objeto de normatização em cada um dos estatutos de leis.

Assim, a legislação com essas características conecta procedimentos e mecanismos de investigação, além de ferramentas jurídicas de composição de conflitos, como, por exemplo, os bancos de dados pelo CDC e pela Lei de Licitações e o termo de ajustamento de conduta (TAC) criado pelo ECA. Em suma, operacionalmente, esse sistema autoriza os integrantes do MP a atuarem nas mais diversas frentes e de diferentes modos (celebrando TACs, acessando bancos de dados, requisitando informações de órgãos de controle, entre outras formas).

Esse aspecto é relevante por um motivo principal: a análise da legislação e, por conseguinte, do que dela decorre para o espaço formal de ação não pode se centrar em uma ou outra norma sobre a defesa de direitos difusos e coletivos ou a um diploma criminal, por exemplo, a Lei Anticorrupção e a Lei de Organizações Criminosas, editadas durante a gestão de Dilma Rousseff (PT). Isso porque, isoladamente, essa legislação revela pouco sobre o espaço formal de ação, pois há uma dependência lógica e integrativa entre as leis que conformam esse mesmo microsistema, inaugurado ainda na década de 1980, ratificado pela CF/1988 e que foi ampliado continuamente desde 1989. Em termos sociológicos, considera-se, assim, que essa noção de microsistema orienta as práticas dos agentes do MP.

Nesse sentido, ainda que alguma lei tenha inovado ou aprimorado formas de atuação dos integrantes do MP de maneira qualitativa, como é o caso da Lei Anticorrupção, essa inovação ou esse aprimoramento é ineficaz, se isolado. Sozinha, a Lei de Organizações Criminosas não regulamenta todas as outras formas de atuação, inclusive as que autorizam o MP a celebrar acordos em improbidade administrativa, celebrar TACs, requerer interceptações telefônicas, acessar bancos de dados, conduzir investigações cíveis e criminais paralelas que podem se retroalimentar. Portanto, o conjunto, e não uma lei isolada, dimensiona o real espaço formal de ação dos integrantes dessa instituição.

Em segundo lugar, se o MP não exerce o monopólio da defesa de direitos difusos e coletivos, haja vista que outras instituições concorrem com ele e estão legitimadas para fazê-lo, fato é que, diferentemente de instituições como a Defensoria Pública e as associações, ele exerce o monopólio da persecução penal⁸. Nesse aspecto, vale dizer que os integrantes do MP exercem poder de requisição, cujo não atendimento implica em crime tipificado no art. 10 da LACP (ARANTES, 2002; ARANTES *et al.*, 2010).

A perspectiva do monopólio da ação penal é pouco explorada pela literatura da Ciência Política, em especial quando compara o MP brasileiro com outras instituições do sistema de justiça nacional (ARANTES; MOREIRA, 2019), mesmo quando discute aspectos do controle realizado pela instituição (ARANTES *et al.*, 2010; AVRITZER; MARONA, 2017; RODRIGUES, 2019; MARONA; KERCHÉ, 2021). O MP exerce o monopólio da persecução penal e o poder de requisição, que se articula à legislação sobre a defesa de direitos, o que nenhuma outra instituição de controle e de defesa de direitos está autorizada a fazer.

Essa articulação, ou forma de combinação (cível e criminal), tem como pressupostos a autonomia e a discricionariedade, como assinala a mesma literatura. Todavia, como não existe um único modo de se fazer as coisas, para ser colocada em prática, depende de uma série de fatores organizacionais que definem o comportamento dos integrantes do MP (VIEGAS, 2020), entre os quais a dinâmica política que confere a sua governabilidade, o que varia de MP para MP, conforme o contexto (ABRUCIO; VIEGAS; RODRIGUES, 2021).

Assim, ao lado do que a literatura reconhece como importante – autonomia e discricionariedade –, destaca-se o fator espaço de ação enquanto poder de decidir entre uma e outra ferramenta jurídica, contra um alvo específico e não outro, e no momento adequado, como visto na Lava Jato (VIEGAS; LOUREIRO; TOLEDO, 2020). Certamente, essas escolhas dependem de uma série de fatores, como o tipo de força política e social que atua sobre a instituição e os seus integrantes. Sobretudo, é a instrumentalização dos aspectos cível e criminal, enquanto espaço formal único, que coloca o MP e os seus integrantes em posição privilegiada frente às demais instituições que realizam o controle e a defesa de direitos.

8 Embora se possa falar em ação penal privada, a sua previsão é escassa e serve para raras exceções, o que não retira do MP o monopólio da persecução penal (LOPES JR., 2019), até por interpretação do art. 28 do Código de Processo Penal.

Desse modo, o que tem sido captado como fator explicativo, na realidade, é a principal diferença que decorre das consequências institucionais da articulação cível e criminal – leia-se instrumentalização da discricionariedade conferida pelos estatutos jurídicos –, que só é possível quando se tem o poder que é conferido aos membros do MP (VIEGAS, 2020).

Exemplificando, um membro do MP estadual pode exigir a produção de determinadas provas no curso de um inquérito civil ou de um procedimento investigatório criminal⁹, sob a ameaça de sanção penal em caso de não atendimento da requisição (poder de requisição), cuja investigação sobre esse fato (recusa de atendimento à requisição) esse mesmo membro da instituição pode conduzir. Uma vez produzidas as provas, poderá optar por um caminho ou outro, cível ou criminal, ou mesmo os dois, simultaneamente, a depender dos objetivos que se quiser alcançar e de quando se pretende alcançar. Se for o caso, remeterá para quem, no MP, detém atribuição, cível ou criminal.

Na esteira desse mesmo exemplo, a Defensoria Pública teve recentemente reconhecido o poder de requisição pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o que torna a resposta da Defensoria Pública mais rápida para a sociedade e menos sujeita ao controle externo das suas atividades, antes muito dependente do Judiciário. Ainda assim, em caso de descumprimento da requisição, por mais que a Defensoria Pública possa mobilizar o aparato cível para exigir documentos, o monopólio da ação penal segue com o MP. Essa condição, ou, melhor, a capacidade de instrumentalização desses dois aspectos, no tempo que for necessário, diferencia os integrantes do MP, inclusive das demais instituições de controle da Administração Pública federal, como é o caso da PF, da AGU, da CGU e do TCU.

Tal discussão é relevante para pensar a mudança do espaço de ação e para entender como os integrantes do MP podem ativar aspectos específicos da legislação – que inclui a noção de microsistema de defesa de direitos difusos e coletivos e a de monopólio da persecução penal. Porque entre toda a produção legislativa entre 1989 até 2016 (N = 51), 91% podem ser incluídas entre as que integram um amplo sistema de defesa de direitos difusos e coletivos em razão de suas matérias (infância e juventude, educa-

9 A ressalva é feita apenas em relação às provas que exigem autorização judicial, conforme art. 5º da Constituição de 1988. No mais, o MP requisita diretamente informações dos órgãos públicos, de agentes públicos e privados, pessoas jurídicas ou físicas.

ção, consumidor, improbidade, licitações, patrimônio histórico, habitação e urbanismo) (Tabela 1).

Destaca-se, ainda, que essa legislação raramente alterou ou revogou a legislação anterior. A segunda Lei de Biossegurança, editada em 2005, ab-rogou a Lei de Biossegurança anterior. Mas essa foi uma situação excepcional. Na realidade, é constante inovar juridicamente sobre direitos difusos e coletivos, e não sobrepor, como visto no CDC em relação à LACP e aos demais estatutos jurídicos que constituem o mesmo microssistema de defesa de direitos, dimensão aproximada do real espaço formal de ação do MP.

Não menos relevante do que isso é o fato de 43% dessa produção legislativa (N = 51) ter ampliado as atribuições do MP também em matéria criminal (presença de procedimentos e, principalmente, de sanções penais – Tabela 2). Ou seja, a matéria criminal apareceu de maneira isolada em quatro estatutos jurídicos específicos e, surpreendentemente, editada no bojo de outros estatutos jurídicos.

TABELA 2 – CONTEÚDO DA LEGISLAÇÃO AFETA À ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tipo de legislação	Procedimentos/sanções	Frequência da legislação	Total (%)
Direitos difusos e coletivos	Cíveis	25	49%
Direitos difusos e coletivos	Cíveis e Penais	22	43%
Criminal	Penais	4	8%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Essas constatações possuem relevância sob diversos aspectos, mas especialmente no modo como se tem olhado para a atuação do MP. No conteúdo, a legislação se agregou e se expandiu para diferentes sentidos ao longo dos anos (temas como saúde, meio ambiente, improbidade e outros – Tabela 1), também tipificou novas condutas como crimes, por exemplo, no ECA, no CDC, no Sistema Nacional de Defesa da Concorrência e outras leis constantes do rol que elaboramos. Porém, ressalta-se que criou mecanismos de investigação que se correspondem entre uma e outra lei (princípio da integratividade).

Com isso, antigas formas de atuação puderam se somar às novas e mais modernas ferramentas jurídicas cíveis e criminais (Tabelas 1 e 2). Essa expansão formal é fruto da atividade legislativa que envolve o Congresso Nacional e o Executivo desde 1989, ao longo de diferentes governos com orientações ideológicas distintas.

Por decorrência dessa expansão, o espaço formal de ação era maior em 2003 do que em 1998, maior em 2014 do que em 2003, mas todo ele interconectado por diferentes diplomas legais. Em outras palavras, o espaço formal em análise não resultou propriamente de um governo ou uma ideologia política, de episódios políticos específicos.

Logo, a variável ideologia não é determinante para explicar a mudança do espaço formal afeto à atuação dos membros do MP, já que esse processo é agregador e não se sobrepõe, no sentido de sistema organizado, interconectado e em expansão desde 1989. Assim, esses aspectos da mudança do espaço de ação são identificados pelo institucionalismo histórico como um processo incremental de introdução de novas regras formais, sem a substituição das antigas (THELEN, 1999; MAHONEY; THELEN, 2010).

Já a possibilidade de combinar as esferas cível e criminal, que evoluíram juntas nesse tempo, indica o sentido para o qual os comportamentos podem ser direcionados. Significa que, para compreender os padrões ou as mudanças na forma de atuação dos integrantes do MP, apenas em relação ao espaço formal de ação, é necessário ponderar as mudanças substanciais promovidas pelo acúmulo de novas regras interconectadas, que este estudo mostra que incide em temas cíveis e criminais, conjunta e concomitantemente.

Mas se o propósito for o de compreender como os integrantes do MP ativam estrategicamente as ferramentas de direito penal e processual penal, será preciso considerar o que a literatura institucionalista chama de “*conversion*” (THELEN, 1999; MAHONEY; THELEN, 2010). Nesse caso, em uma federação como a brasileira, será preciso considerar as características das regras organizacionais existentes e o contexto político, que varia de MP para MP, da União e estaduais, como entre estes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além da histórica missão de persecução penal, o novo arranjo constitucional conferiu ao MP a atribuição de realizar, sem exclusividade, a defesa de direitos difusos e coletivos na esfera cível, o que antes estava previsto na LACP. A CF/1988 ratificou uma tendência inaugurada ainda no início dos anos 1980 de destinar ao MP novas atribuições para além da sua função em matéria criminal. Essa tendência não se referiu apenas ao MP, já que também inclui a Defensoria Pública, os entes federativos (União, Estados e

Municípios), as associações civis e os demais legitimados para a defesa de direitos (CALDEIRA, 2017).

Não coube aqui discutir como isso foi incorporado pelo arranjo formal do MP e por outras instituições na passagem de um regime político autoritário para a democracia. Contudo, a ordem constitucional inaugurada em 1988 ratificou essa tendência e não reduziu as atribuições do MP em relação à sua histórica atuação criminal; pelo contrário, sua “vocação” penal foi preservada.

A possibilidade de articulação da defesa de direitos com o monopólio da persecução penal é o diferencial do MP. Isso dá a possibilidade de instrumentalização desse espaço por seus integrantes, projetando-os para o protagonismo, seja judicial, seja político.

Não se trata de um mesmo poder que se aplicaria às demais instituições que realizam controle sobre a Administração Pública e a defesa de direitos, como o TCU, a AGU, a PF e a Defensoria Pública. Soma-se a esse poder o fato de não haver esfera pública da vida em sociedade que não possa ser alvo da instituição.

Do ponto de vista apenas do incrementalismo do espaço formal de ação, não parece razoável falar em um “encaixe específico” da mudança institucional, sem abarcar o avanço cível e criminal ocorrido ao longo do tempo, que teve início antes mesmo da CF/1988, e sem considerar as suas características. Também não parece razoável comparar a mudança havida no MP com a Defensoria Pública ou a PF sem considerar o avanço e o poder de articulação cível e criminal ressaltados.

Esse avanço se mostra concomitante e interconectado, capaz de conferir diferentes formas de aprendizado institucional aos integrantes do MP desde 1989. Em relação ao avanço dos usos políticos do “combate à corrupção”, como ocorrido na Lava Jato, esse processo de aprendizado vai além das conjunturas políticas nacionais. Refere-se também ao protagonismo político das elites jurídicas no Brasil observado nas últimas décadas e os movimentos internacionais de “combate à corrupção” (ENGELMANN, 2021), o que não foi objeto do presente artigo.

Dados os diversos contextos de funcionamento, as peculiaridades organizacionais e as diferentes atribuições, não é possível falar em atuação das mesmas forças endógenas e exógenas para todos os MPs, ao tratar de sua autonomia e da discricionariedade dos seus integrantes. Assim, diante

do processo incremental de introdução de novas regras formais, um eventual padrão de atuação precisa ser concebido como uma *ativação estratégica* resultado tanto de fatores endógenos que conferem governabilidade ao MP, atrelados, por exemplo, às estratégias de carreira política de seus membros dentro e fora da burocracia (VIEGAS, 2020), quanto “de uma acumulação gradual de pequenas transformações e composta por ajustes marginais à ação de fatores causais externos” (REZENDE, 2012, p. 114).

Esses fatores causais exógenos, no caso do MP brasileiro, estão relacionados ao funcionamento do sistema político mais amplo, no âmbito da União e subnacional, como ocorre com qualquer instituição que sofra controle pela legislação, e com a escolha do seu chefe, no MPF o procurador-geral da República, e nos Estados os procuradores-gerais de Justiça, todos indicados pelo Executivo.

Tendo em vista o incrementalismo identificado neste estudo, seria interessante aprofundar a análise a respeito da atuação de integrantes do MP diante do Poder Legislativo na defesa dos seus interesses. Arantes (2002) e Kerche (2009) já sinalizaram para a importância desse comportamento por parte de integrantes das associações de classe que defenderam um arranjo formal específico para o MP na Assembleia Nacional Constituinte. Não se sabe se essa atuação corporativa se intensificou e/ou se profissionalizou ao longo dos anos e, para o que interessa aqui, qual resultado tem produzido na elaboração de leis.

Em outro giro, seria importante conhecer o comportamento do Poder Judiciário em relação ao avanço do espaço formal no período focado por esta análise. O papel do Judiciário é verificar a conformidade da legislação com a CF/1988, mas também de controle externo da atuação dos integrantes do MP no dia a dia. Ele não fez nem uma coisa nem outra nos primeiros anos de Lava Jato, pois ratificou a produção legislativa e não colocou em prática o controle sobre o espaço de ação na rotina forense conforme a CF/1988. Valeria tentar compreender se e como o Judiciário impediu que novas Lava Jato surgissem, especialmente em âmbito subnacional, para confirmar ou refutar a hipótese de que a operação foi *exceção* que exerceu força sobre o Estado de direito e a democracia.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. Companhia das Letras, 2018.

- ABRUCIO, F. L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; VIEGAS, R. R.; RODRIGUES, R. V. *A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos*, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2669>.
- ALMEIDA, G. A.; CAMBI, E.; MOREIRA, J. *Ministério Público, Constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público*. São Paulo: D'Plácido, 2019.
- ARANTES, R. B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Educ-Sumaré, 2002.
- ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.
- ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, Campinas, n. 25, v. 1, p. 97-135, jan./abr. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191201925197>.
- ARANTES, R. B. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. (org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147.
- AVRITZER, L.; MARONA, M. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/001152582017123>.
- BECKERT, J. Institutional isomorphism revisited: Convergence and divergence in institutional change. *Sociological Theory*, 28(2), 150-166, 2010.
- BOLOGNESI, B.; CODATO, A. Sociologia política dos partidos políticos do Brasil: um estudo da competição eleitoral sob o regime da Constituição de 1988. In: AMARAL, O. E.; HOLLANDA, C. B. de; VEIGA, L. F. (org.). *A Constituição de 88 – 30 anos depois*. Curitiba: UFPR, 2018. p. 257-388.
- CALDEIRA, V. S. *Representação de interesses coletivos pela via judicial: ações civis públicas julgadas pelo Superior Tribunal de Justiça (de 2006 a 2015)*. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2017.
- CAPPELLETTI, M. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 2, n. 5, p. 128-159, 1977.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 147-160, 1983.
- ENGELMANN, F. Movimentos internacionais anticorrupção, lutas políticas e judiciais no espaço nacional. In: ENGELMANN, F.; PILAU, L. e S. B. (org.). *Justiça*

e poder político: elites jurídicas, internacionalização e luta anticorrupção. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021. p. 53-71.

FIGUEIREDO, A. C.; Limongi, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FIGUEIREDO, A. C.; Limongi, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200005>.

GRINOVER, A. P. et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

GRUBER, J. *Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance*. Oakland: University of California Press, 1986.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, Califórnia, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.

Congresso está legislando mais. *Ipea*, Brasília, 20015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3175&catid=28&Itemid=39. Acesso em: 29 abr. 2020.

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

KERCHE, F.; VIEGAS, R. R. Ministério Público brasileiro: de defensor de direitos a combatente da corrupção. *Anais do 12º Encontro da ABCP*, João Pessoa, 2020.

LEONEL, R. de B. *Manual de processo coletivo*. São Paulo: Saraiva, 2017.

LOPES JR., A. *Direito processual penal*. São Paulo: Saraiva, 2019.

LOPES JR., A. *O novo regime jurídico da prisão processual, liberdade provisória e medidas cautelares diversas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, 1, 1-37, 2010.

MANCUSO, R. de C. *Interesses difusos – Conceito e legitimação para agir*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MARONA, M.; KERCHE, F. From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil. *Dados*, 64, 2021.

MAZZILI, H. N. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2002.

MAZZILI, H. N. *O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas*. São Paulo: Saraiva, 1999.

MENEGUELLO, R. *Partidos e governo no Brasil contemporâneo, 1985-1997*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

- MOISÉS, J. Á. *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
- OLIVEIRA, V. de (org.). *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019.
- PATTON, M. Q. *Qualitative research & evaluation methods: integrating theory and practice*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2015.
- PEDHAZUR, E. J.; SCHMELKIN, L. P. *Measurement, design and analysis: an integrated approach*. New York: Psychology Press, 2013.
- PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance*, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.
- PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, Boston, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.
- PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, I.; MILNER, H. V. (ed.). *Political science: state of the discipline*. New York: W. W. Norton, 2002. p. 693-721.
- REZENDE, F. da C. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 27, n. 78, p. 113-130, 2012.
- RODRIGUES, F. A. *Operação Lava Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça Criminal*. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.
- RODRIGUES, R. V. *Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em Saúde: o caso do MPSP*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. São Bernardo do Campo/SP, 2020.
- SAMPAIO, M.; VIEGAS, R. R. Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. *43º Encontro Anual da ANPOCS*, 2019.
- SILVA, C. A. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 127-44, 2001.
- SINGER, A. *Realinhamento eleitoral e mudança política no Brasil*. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.
- TAVARES, A. R. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2019.
- THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, v. 2, p. 369-404, 1999.
- VIEGAS, R. R. Governabilidade e lógica de designações no Ministério Público Federal: os “procuradores políticos profissionais”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (33), 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2020.33.234299>.

VIEGAS, R. R.; LOUREIRO, M. R.; TOLEDO, A. P. A Lava Jato como ponto de inflexão sobre o Estado de Direito e a democracia no Brasil. *VIII Congreso Internacional de Ciencia Política de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas*, Guadalajara – México, 2020.

WATERMAN, R.; Wood, B. D. The dynamics of political control of the bureaucracy. *The American Political Science Review*, Cambridge, v. 85 n. 3, p. 801-828, 1991.

WEBER, M. *Economia y Sociedad*. Tradução: José Medina Echavarría et al. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.

WEBER, M. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Petrópolis: Vozes, 2003.

ZAVASCKI, T. A. *Processo coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

Sobre as autoras e o autor:

Rafael Rodrigues Viegas | *E-mail:* viegas.r.r@gmail.com

Doutorando em Administração Pública e Governo (FGV – EAESP). Mestre em Ciência Política (UFPR).

Fabia Berlatto | *E-mail:* fabiaberlatto@gmail.com

Pós-Doutoranda (FGV – EAESP). Doutora em Sociologia (UFPR).

Silvia Avelina Arias Mongelós | *E-mail:* mongelos.s.a.a@gmail.com

Mestre em Ciência Política (UFPR).

Débora Dossiatti de Lima | *E-mail:* dossiatti@gmail.com

Mestranda em Administração Pública e Governo (FGV – EAESP).

Data de submissão: 30 de junho de 2021.

Data de aceite: 25 de março de 2022.