



Universidade de Brasília (UnB)
Campus Universitário Darcy Ribeiro
Instituto de Ciência Política (IPOL)

MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍCIA FEDERAL COMO ENTIDADES PROMOTORAS DA ACCOUNTABILITY NO BRASIL

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Brasília, 2025

Orientadora: Graziela Dias Teixeira

Discente: Davi Rocha Diniz Loiola

INTRODUÇÃO

O estudo das instituições públicas brasileiras tem se mostrado essencial para compreender os mecanismos de fiscalização, regulação e controle do poder político. Essas organizações ocupam posição estratégica na defesa da ordem jurídica, na preservação da democracia e no combate à corrupção, assumindo um papel de destaque tanto no cenário institucional quanto no debate público.

A pesquisa aborda conceitos importantes, como a *accountability* e a mudança institucional. Esses referenciais permitem analisar como as instituições interagem entre si, sofrem pressões externas e internas e se adaptam às transformações políticas e sociais.

Ao mesmo tempo, esses levantamentos ajudam a compreender os desafios relacionados à autonomia e ao controle político, que frequentemente colocam em tensão a independência institucional e a influência dos diferentes poderes do Estado. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar a atuação da Polícia Federal e do Ministério Público na promoção da *accountability*.

Assim, o presente artigo busca oferecer uma visão ampla das particularidades dessas duas instituições centrais, explorando algumas convergências e divergências e contribuindo para o entendimento de seus papéis no equilíbrio entre poder político, justiça e sociedade.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada na presente pesquisa baseou-se na análise de artigos e estudos científicos que abordam a temática em estudo, com a finalidade de identificar os principais referenciais pertinentes ao objeto de investigação. Para complementar a análise, procedeu-se à consulta em sites de notícias, com o intuito de captar a repercussão midiática de eventos e disputas políticas envolvendo os órgãos examinados. Adicionalmente, foram examinadas entrevistas públicas concedidas por parlamentares, a fim de compreender o posicionamento político acerca da atuação das instituições analisadas. Também se realizou a consulta à Constituição Federal de 1988, de modo a introduzir os fundamentos jurídicos que estruturam o funcionamento dessas organizações. Foi avaliada, também, a aba de tramitação de proposições legislativas disponíveis no Congresso Nacional, o que possibilitou verificar iniciativas normativas voltadas à regulação e ao controle institucional.

REFERENCIAL TEÓRICO

O presente trabalho fundamenta-se em um arcabouço teórico que será desenvolvido ao longo do trabalho.

Um dos eixos principais é o conceito de *accountability*, especialmente nas dimensões horizontal e vertical, conforme tipificação de O'Donnell (1998). A *accountability* horizontal refere-se ao controle exercido entre instituições estatais de mesmo nível, como ocorre entre órgãos de fiscalização e de justiça, que supervisionam e, quando necessário, aplicam sanções a outros agentes públicos. Já a *accountability* vertical está associada ao controle social e político exercido pela população, seja por meio das eleições, da atuação da sociedade civil ou da mídia. Esses mecanismos são fundamentais para avaliar como órgãos como a Polícia Federal e o Ministério Público da União exercem suas funções e como se legitimam perante a sociedade.

Outro conceito basilar é o de mudança institucional, abordado por autores como North (1990), Pierson (2004) e Mahoney e Thelen (2010). Essa perspectiva permite compreender as instituições como organismos dinâmicos, sujeitos a transformações graduais ou rupturas, provocadas tanto por choques externos quanto por fatores endógenos relacionados à disputa de recursos e à interpretação das regras por parte dos agentes. A análise das mudanças institucionais é essencial para explicar como essas organizações se adaptam a contextos políticos, sociais e econômicos em constante mutação.

Nesse contexto, o papel e o controle político das instituições constituem dimensões cruciais. A nomeação de dirigentes, a estruturação de carreiras e a criação de mecanismos de fiscalização revelam como o poder político busca influenciar e limitar a atuação desses órgãos. A tensão entre independência e sujeição a mecanismos de controle institucional é recorrente na literatura e se manifesta de forma distinta em cada instituição.

Por fim, a análise de competências constitucionais oferece suporte para compreender como poderes e competências atribuídos legalmente a essas instituições moldam seu papel político e social. A autonomia relativa do Ministério Público, os poderes investigativos da Polícia Federal e a estrutura normativa que rege suas atuações revelam uma complexa rede de prerrogativas que, ao mesmo tempo em que ampliam sua capacidade de ação, também levantam questionamentos sobre o funcionamento dessas entidades.

INSTITUIÇÕES ESTUDADAS E ACCOUNTABILITY

As instituições brasileiras exercem um papel fundamental na formulação de políticas públicas, na regulação de diversos setores e, sobretudo, na garantia da conformidade na condução dos trabalhos da administração pública. Essa centralidade nos

leva a refletir de forma mais aprofundada sobre o papel desempenhado por essas organizações. O estudo dos mecanismos institucionais é um tema consolidado nas ciências sociais. A busca por compreender como as relações existentes dentro dessas instituições, bem como aquelas que delas se originam, influenciam a formulação de políticas governamentais e a prestação de serviços à população tem sido objeto de atenção de pesquisadores há bastante tempo. Nos últimos anos, esse interesse tem se intensificado com o surgimento de novas variáveis que afetam diretamente essas dinâmicas.

Antes de avançarmos, é importante entender por que a análise se concentra na Polícia Federal e no Ministério Público da União, especialmente no que diz respeito à conformidade e aos processos de fiscalização. A escolha desses dois órgãos se justifica pelo fato de ambos apresentarem um escopo semelhante de atuação, particularmente quando observamos o esforço conjunto e os recursos destinados ao combate à corrupção. Essa similaridade se evidencia ainda mais quando observada a partir da perspectiva da *accountability*, conforme proposta pelo professor Guillermo O'Donnell em 1998. Ao contrário da abordagem de Andreas Schedler, que se concentra nas fases do processo de controle, O'Donnell propõe uma visão espacial, que busca identificar onde estão localizados os atores responsáveis pela fiscalização.

Nesse contexto, O'Donnell (1998) apresenta a distinção entre *accountability* horizontal e *accountability* vertical. A *accountability* horizontal refere-se ao controle exercido por instituições que ocupam o mesmo nível dentro da estrutura do Estado, muitas vezes envolvendo ações de fiscalização entre órgãos governamentais. Já a *accountability* vertical está relacionada ao controle exercido pela população sobre os agentes públicos, principalmente aqueles eleitos, por meio de mecanismos institucionais ou por meio da atuação de entidades incumbidas de representar os interesses da sociedade.

O'Donnell (1998) faz de forma pioneira uma tipificação de *accountability*, identificando o conceito a partir da posição espacial ocupada pelos atores no contexto político. Assim apresenta a *accountability* vertical e a *accountability* horizontal. A primeira relaciona-se à participação dos cidadãos nas eleições e à atuação da sociedade civil e da mídia por meio de reivindicações e de exposição diante das ações ilícitas por parte dos agentes públicos. A segunda refere-se ao controle baseado no poder legal feito entre os agentes ou agências estatais que fazem a supervisão e até mesmo aplicam sanções a outros agentes públicos que agem de forma ilícita, caracterizando assim uma relação entre iguais (Teixeira, 2024, p. 176).

Nesse contexto, tanto a Polícia Federal quanto o Ministério Público compartilham competências que as colocam em um mesmo patamar de análise, o que permite enquadrá-las como instituições de *accountability* horizontal. Compreendida essa questão, podemos finalmente aprofundar a discussão sobre quem são esses relevantes atores da esfera pública.

A Polícia Federal é um órgão subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), voltado à preservação da ordem pública e do patrimônio do Estado. Uma

de suas principais funções é a apuração de atos ilícitos que sejam de interesse da União. Criada em 1944, a instituição vem acumulando, desde então, uma série de prerrogativas.

Primordialmente, a Polícia Federal exerce o poder de polícia judiciária da União, isso significa que ela atua diretamente com o Poder Judiciário e com o Ministério Público na condução de investigações criminais de competência federal. Entre suas atividades nessa área, destacam-se a coleta e perícia de provas, o cumprimento de mandados de busca, apreensão e prisão, além do combate à corrupção, ao terrorismo, aos crimes cibernéticos, eleitorais, políticos e ambientais. A instituição também representa o Brasil no cenário internacional junto à Interpol e a outras organizações estrangeiras.

Além dessa atuação, a Polícia Federal também exerce funções de polícia administrativa, que têm caráter preventivo e são voltadas à fiscalização e ao controle de setores estratégicos. Diferentemente da função de polícia judiciária, cujo foco está na investigação de crimes já ocorridos, a função de polícia administrativa busca evitar que esses delitos aconteçam. Entre suas atribuições administrativas estão o controle de imigração e de fronteiras, a fiscalização de armas, explosivos e substâncias perigosas, o controle dos setores de segurança privada e transporte de valores, a emissão de passaportes e a fiscalização hidroviária. A combinação dessas duas dimensões de atuação, repressiva e preventiva, confere à Polícia Federal um papel singular no sistema de *accountability* brasileiro.

O Ministério Público, por sua vez, tem uma trajetória institucional marcada por avanços e retrocessos. Em 1824, ainda não existia como órgão formal; havia apenas o procurador da Coroa, que atuava como advogado do Estado. Sua criação oficial ocorreu em 1891, inicialmente integrado ao Poder Judiciário. Desde então, sua autonomia variou conforme os contextos políticos. Em 1934, o Ministério Público foi retirado da estrutura dos poderes, ganhando certa independência, embora ainda atuasse de forma colaborativa com o governo.

Durante períodos autoritários, como o Estado Novo em 1937 e a ditadura militar em 1969, o Ministério Público foi reintegrado à estrutura estatal, ora no Judiciário, ora no Executivo, refletindo a centralização de poder típica desses regimes. Já em momentos de redemocratização, como em 1946, tendia a retomar uma posição institucional mais autônoma.

O marco decisivo para sua consolidação veio com a Constituição Federal de 1988, que definiu o Ministério Público em sua forma atual, fora da estrutura dos três poderes. Ele passou a ser considerado uma das funções essenciais à justiça, com papel indispensável à garantia da jurisdição estatal. Além disso, tornou-se uma instituição permanente, não podendo ser removida do texto constitucional, o que lhe confere o status de “cláusula pétrea implícita”.

Hoje, o Ministério Público tem como missão central defender a ordem jurídica, proteger o regime democrático e zelar pelos interesses sociais e individuais indisponíveis. Apesar de muitas vezes ser lembrado apenas por sua participação em grandes operações ou investigações de repercussão nacional, seu papel como guardião da democracia é fundamental. Independentemente da percepção popular, sua atuação na promoção da

accountability no Brasil é inegável, tanto por sua relevância jurídica quanto por sua influência política, aspecto que será discutido em outro momento deste trabalho.

ACCOUNTABILITY E MUDANÇA INSTITUCIONAL

A perspectiva da *accountability* horizontal oferece uma compreensão diferenciada acerca do funcionamento das instituições e do exercício de suas prerrogativas. Essa abordagem, que evidencia o controle e a fiscalização realizados entre pares, possibilita identificar fenômenos como rupturas ou mudanças institucionais nas estruturas de governo. Ao considerar as instituições como organismos vivos, suscetíveis a influências internas e externas, torna-se mais simples compreender a aplicação das leis, o direcionamento das políticas públicas e a distribuição dos recursos.

Nesse contexto, é amplamente difundido, nos campos da Economia, da Ciência Política e das Humanidades, o chamado Problema do Agente-Principal. Essa teoria busca explicar o porquê de muitas ações governamentais se distanciam do que seria esperado ou previsto, seja essa expectativa baseada nas leis que originaram determinadas estruturas, seja pensando em princípios gerais da administração pública que deveriam orientar essas organizações. De forma geral, a relação agente-principal reflete o conflito de interesses entre duas partes interdependentes.

De acordo com Robl Filho e Garcia Júnior (2018), sob a ótica econômica, essa relação ocorre em contextos de informação assimétrica, quando uma das partes detém maior volume ou qualidade de informações que a outra. Nessa configuração, o agente executa ações que afetam o principal, e o problema emerge quando o agente prioriza seus próprios interesses em detrimento dos objetivos do principal. Essa relação pode ser dar tanto no setor privado quanto no setor público.

No âmbito governamental, essa dinâmica pode se manifestar de diferentes maneiras. Um exemplo é a disparidade de poder e informação entre eleitores, enquanto principais, e seus representantes eleitos, enquanto agentes, quando estes deixam de cumprir as promessas realizadas em período eleitoral. Outro exemplo encontra-se na própria estrutura do Executivo, quando o Presidente da República, como principal, entra em conflito com diretrizes adotadas por ministros nomeados, como agentes, que, em tese, deveriam implementar políticas alinhadas ao programa do governo eleito. Nessas situações, podem ocorrer quebras de alianças políticas, reformas administrativas ou ministeriais e, em casos mais graves, rupturas institucionais.

A relação agente-principal torna-se especialmente relevante quando se analisam os efeitos das mudanças institucionais sobre as estruturas públicas. North (1990 apud FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza, 2016) define mudança institucional como um processo incremental, composto por ajustes graduais nas regras, normas e mecanismos de obediência voluntária, sem que necessariamente resultem em rupturas.

Pierson (2004 apud FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza, 2016) aprofunda essa abordagem ao tratar a mudança institucional como um processo de desenvolvimento, considerando que ela pode ser desencadeada por choques externos, pela

atuação de coalizões derrotadas, por interações intencionais ou não entre diferentes fatores e pela ação de empreendedores de reformas, que, diante de problemas de ação coletiva, conseguem implementar transformações significativas.

Por outro lado, Mahoney e Thelen (2010 apud FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza, 2016) argumentam que as mudanças institucionais também podem decorrer de fatores endógenos, quando agentes reinterpretam e atuam sobre o contexto institucional no qual estão inseridos, alterando a distribuição de poder. Para esses autores, o conflito político resulta da disputa por recursos e pode gerar tanto a manutenção do *status quo* quanto rupturas. A ambiguidade e a disputa pela alocação de recursos abrem espaço para diferentes interpretações e debates sobre as regras institucionais.

A compreensão dessa multiplicidade de fatores contribui para explicar por que muitos órgãos públicos não operam de acordo com o previsto na legislação ou com parâmetros de eficiência. Frequentemente, tais disfunções decorrem do problema do agente-principal, que impacta diretamente as instituições e impõe barreiras estruturais e políticas à sua efetividade. No contexto brasileiro, discutir instituições de controle é tratar, simultaneamente, de articulações políticas, da relação entre agentes e principais e dos mecanismos institucionais que regem essa interação.

Em seus estudos acerca da economia institucional, Robl Filho e Garcia Júnior (2018) identificam que a *accountability* horizontal no Brasil é marcada pela ausência de coordenação e pela predominância de relações competitivas entre instituições, pelo funcionamento do sistema como uma linha de montagem na qual cada órgão atua isoladamente, pela ocorrência de “cegueira institucional” que gera sobreposição de esforços, pela falta de percepção de pertencimento a um mesmo conjunto organizacional, pelo baixo nível de interação dependente de iniciativas individuais e pela integração limitada de informações e bases de dados.

Essas e outras variáveis servirão de suporte para a análise dos órgãos selecionados, os quais, evidentemente, não podem ser enquadrados em um mesmo paradigma, considerando-se as particularidades e a forma como cada um atua na administração pública. Ainda assim, é possível relacioná-los de modo a identificar tanto as variáveis comuns que compartilham entre si quanto aquelas que os diferenciam.

O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUAS PARTICULARIDADES

O Ministério Público (MP), conforme já mencionado, constitui uma instituição que passou por transformações substanciais ao longo de sua trajetória. Entre essas mudanças, destaca-se a ampliação de suas responsabilidades em relação a diversas questões sociais. Tais modificações não apenas contribuíram para o fortalecimento da carreira de promotores e procuradores, conferindo-lhes prerrogativas específicas, mas também consolidaram o MP como ator decisivo no cenário político nacional.

Um aspecto relevante de sua atuação refere-se ao papel central na resolução de conflitos que, em determinados aspectos, não demandam judicialização. Questões ligadas

ao direito do consumidor, ao meio ambiente e às comunidades, por exemplo, são solucionadas, na maioria das vezes, por meios extrajudiciais, evitando custos e sobrecarga tanto para demandantes quanto para acusados. Nesses casos, o MP privilegia a adoção de mecanismos como acordos entre as partes, procedimentos administrativos, requisições a órgãos públicos e privados, além de outros instrumentos de caráter extrajudicial.

Essa dinâmica de resolução de litígios aproxima-se, em certa medida, das negociações políticas realizadas no âmbito do Poder Legislativo, sobretudo no que concerne a relações institucionais e governamentais. Processos de grande repercussão, que poderiam ser judicializados, são frequentemente conduzidos por escritórios especializados em litigância consensual e discutidos em ambientes restritos entre interlocutores políticos e representantes de empresas interessadas.

Embora tais soluções sejam formalmente consensuais, nem sempre resultam em medidas efetivamente reparadoras para a população atingida. Assim, levanta-se o questionamento acerca da efetividade desses métodos de resolução e da real inserção da sociedade em debates que envolvem direitos do consumidor ou impactos decorrentes de desastres ambientais. Trata-se, portanto, de um possível problema da relação agente-principal, em que interesses particulares se diluem ao longo do processo decisório.

Outro ponto a ser destacado refere-se à estrutura constitucional do órgão e à influência de seu funcionamento sobre a condução das atividades institucionais. A escolha do chefe do Ministério Público da União, o procurador-geral da República (PGR), é feita pelo presidente da República, entre membros da carreira, sendo necessária a aprovação da maioria do Senado Federal.

De acordo com Kerche (2007), esse procedimento poderia sugerir que o cargo se configura como posição de confiança e, portanto, instrumento de influência política sobre o Ministério Público. Nessa perspectiva, o presidente da República atuaria como principal, escolhendo um agente alinhado a seus interesses, responsável por definir uma política institucional em conformidade com tais orientações.

Contudo, segundo o mesmo autor, existem mecanismos institucionais que relativizam essa interpretação. As regras de exoneração do PGR evidenciam significativa proteção contra interferências políticas: além de mandato de dois anos, sua destituição só pode ocorrer por iniciativa do presidente da República, mediante autorização prévia da maioria absoluta do Senado. Kerche (2007) ressalta que essa prerrogativa constitui uma peculiaridade do sistema político brasileiro, visto que nem mesmo o presidente do Banco Central goza de garantias semelhantes. Tal configuração torna politicamente custosa a destituição do PGR, assegurando-lhe certo grau de autonomia.

Não obstante, essa autonomia não é absoluta. O procurador-geral pode ser entendido como agente de dois principais (o presidente da República e o Senado), já que o chefe do Executivo nem sempre dispõe de maioria na Casa Alta. Além disso, os instrumentos institucionais que conferem ao PGR poder de controle sobre os demais membros do Ministério Público da União mostram-se limitados. Os procuradores do Ministério Público Federal detêm ampla autonomia frente ao procurador-geral, assim como ocorre entre promotores e procuradores-gerais de Justiça nos estados.

Kerche (2007) observa ainda que promoções na carreira não dependem da vontade do procurador-geral, mas se baseiam em critérios de antiguidade ou em deliberações de órgãos colegiados do Ministério Público. Dessa forma, mesmo que o desempenho de determinado promotor não esteja alinhado às diretrizes do PGR, existem mecanismos institucionais que asseguram sua progressão.

Diante desses aspectos, pode-se concluir que a dinâmica institucional do Ministério Público é condicionada por diversos fatores, mas, em certa medida, preserva-se da lógica tradicional da administração pública. Diferentemente de outros contextos na Administração Pública, em que o chefe do Executivo exerce forte influência sobre seus indicados e busca alinhar suas ações, o Ministério Público apresenta um modelo institucional no qual essa relação é mitigada, conferindo relativa autonomia aos seus integrantes.

Em outras palavras, 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 (Kerche, 2007, p. 268)

Com o passar do tempo, parte dos legisladores passou a demonstrar preocupação em relação à atuação do Ministério Público, sobretudo diante do questionamento acerca do grau de *accountability* sobre essa instituição. Surge, então, a indagação: poderia um órgão dotado de tantos poderes, prerrogativas e responsabilidades essenciais ao regime democrático estar submetido a mecanismos de controle efetivos tão restritos?

Com esse objetivo, foi criado, em 2005, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Sua composição abrange o procurador-geral da República, quatro membros do Ministério Público da União, três representantes do Ministério Público dos Estados, dois juízes (um indicado pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça), dois advogados indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil e dois cidadãos de notório saber jurídico e reputação ilibada, sendo um indicado pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. Compete ao CNMP fiscalizar a gestão administrativa e financeira do Ministério Público, exercer o controle sobre a atuação de promotores e procuradores de Justiça e eleger um corregedor nacional entre os seus integrantes.

Segundo Kerche (2007), a criação do Conselho representa um avanço em termos de *accountability*, além disso, também mostra que os atores políticos não abdicaram da prerrogativa de legislar com vistas a influenciar o Ministério Público. Observa-se, no entanto, que a maioria de seus membros provém da própria instituição, de modo que apenas dois são diretamente indicados por parlamentares eleitos pelo voto popular. Dessa forma, ainda que se pretendesse instituir uma fiscalização externa mais efetiva e contínua,

a composição majoritária por integrantes do próprio Ministério Público dificulta a superação de elementos corporativos.

Outro ponto de destaque refere-se à relação entre discricionariedade e *accountability* nas funções essenciais do Ministério Público, especialmente na proposição de ação penal para crimes comuns. Nos Estados Unidos, em grande parte dos estados, o promotor pode negociar com o réu a delação de comparsas em troca da diminuição da pena, sem a intervenção do Poder Judiciário, com base no princípio da oportunidade. Nesse modelo, os *district attorneys* (promotores de determinado distrito) são eleitos pelo voto popular, o que configura um mecanismo de *accountability* vertical.

Em outros países que concedem discricionariedade semelhante, a agência responsável pela persecução penal é vinculada ao Ministério da Justiça, sendo o ministro quem indica cargos estratégicos, define diretrizes institucionais e aplica sanções em caso de descumprimento, caracterizando um mecanismo de *accountability* horizontal. Nesse sentido, quanto maior a discricionariedade dos membros, maiores tendem a ser os mecanismos de controle que limitam sua atuação.

O caso brasileiro se insere nessa lógica, mas apresenta especificidades. Kerche (2007) aponta que a proporcionalidade entre discricionariedade e mecanismos de *accountability* é mantida, embora, no Brasil, o Ministério Público esteja relativamente pouco submetido a mecanismos externos de controle. Essa condição é compensada pela baixa discricionariedade em determinados rigores legais que devem ser seguidos em suas funções.

Constata-se, ainda, que a despeito da dificuldade de se estabelecerem mecanismos externos de controle, o Ministério Público conta com elevada densidade de demandas e instrumentos de controle internos. A Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), entidade privada destinada à defesa dos interesses corporativos dos membros do Ministério Público Federal (MPF), exerce forte influência na instituição, demandando esforços políticos significativos por parte de seus integrantes.

Desde 2001, a ANPR passou a organizar consultas internas e a elaborar uma lista tríplice com os nomes mais votados pela carreira, apresentando-a ao Presidente da República. Esse procedimento foi acatado pelo chefe do Executivo entre 2003 e 2017. Tal prática é interpretada por parte da literatura como uma evidência da politização interna da instituição (Viegas, 2020).

A atuação na ANPR também é indicativa de um processo de “profissionalização política” de membros do MPF, que, além de articularem-se com parlamentares, buscam fortalecer a agenda institucional. Viegas (2020), em estudo intitulado “Governabilidade e lógica de designações no Ministério Público Federal”, observa que membros ligados à ANPR ocuparam posições de destaque no MPF, fenômeno que ele caracteriza como a atuação de “procuradores políticos profissionais”.

O mesmo autor apresentou uma análise sociográfica de caráter exploratório sobre os procuradores-gerais da República (PGRs) que chefiaram o MPF entre 1988 e 2020. O levantamento revelou que: i) todos foram previamente designados por superiores para postos da cúpula durante suas carreiras; ii) a partir de 1993, ocuparam funções administrativas de alto escalão; e iii) os PGRs nomeados a partir da lista tríplice elaborada

pela ANPR haviam, em algum momento, atuado na própria associação. No período analisado, dos oito procuradores-gerais nomeados, seis tiveram envolvimento direto com a ANPR.

Essa prática, embora consolidada, não encontra amparo legal, visto que a Constituição estabelece apenas a indicação pelo Poder Executivo, com aprovação da maioria do Senado. Tal cenário sugere que, em virtude de sua autonomia, o Ministério Público é fortemente orientado pelos interesses de seus próprios integrantes organizados, o que influencia significativamente sua agenda institucional. A Operação Lava Jato, deflagrada em 2014, ilustra esse fenômeno, ao consolidar o protagonismo que a instituição teve na pauta de combate à corrupção a partir daquele momento.

A POLÍCIA FEDERAL E SUAS PARTICULARIDADES

Durante a ditadura militar e até meados da década de 1990, o comando da Polícia Federal (PF) foi ocupado ou indicado por militares, integrantes do Poder Executivo. A ruptura desse padrão ocorreu no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que marcou o início de uma nova etapa ao consolidar os delegados de carreira no comando do órgão. A instituição é composta por agentes, peritos, papiloscopistas, escrivães e delegados, mas é comandada majoritariamente por delegados. A inclusão no corpo de delegados constitui, atualmente, requisito para nomeação ao cargo de Diretor-Geral, posto que ocupa o topo da estrutura da instituição.

Essa mudança foi instituída pela aprovação da Medida Provisória nº 657/2014, publicada no governo Dilma Rousseff, que tornou o cargo de Diretor-Geral da Polícia Federal privativo de delegado da classe especial, último nível da carreira. A justificativa para tal alteração estava relacionada à busca por maior profissionalização na direção da instituição. Durante a votação da medida, agentes, escrivães e papiloscopistas se posicionaram contra a proposta, alegando que ela restringia as chefias e a autoridade policial exclusivamente aos delegados. Antes da aprovação, a escolha do Diretor-Geral era de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República.

No Senado Federal, discutiu-se a possibilidade de incluir no texto a responsabilidade de submeter o indicado presidencial à sabatina, mas a alteração foi rejeitada. Assim, o presidente da República manteve a liberdade de nomear e exonerar delegados para a função. Esse episódio da política brasileira permite observar como a condução da instituição é fortemente influenciada por decisões políticas. Os desdobramentos legislativos e suas repercussões ficam evidentes tanto pela cobertura midiática da época quanto pela própria ficha de tramitação da proposta nos arquivos digitais do Congresso Nacional.

Cabe destacar, em primeiro lugar, que houve uma contraposição entre os próprios membros da corporação em relação ao texto da Medida Provisória. Embora a Polícia Federal não possua caráter militarizado, ao longo do tempo consolidou-se uma estrutura hierárquica entre delegados e as demais carreiras do órgão, de forma que estas, a depender de suas funções, respondem diretamente à autoridade dos delegados. Como estes são

responsáveis pela instauração de inquéritos e pela condução de operações, conseguiram agregar maior poder político, assumindo posições de destaque dentro da corporação, bem como cargos de adido no exterior nos países mais concorridos, além de nomeações relevantes em secretarias de governo e outros postos estratégicos.

Esse cenário evidencia também que, em razão desse embate, delegados e demais carreiras possuem representações sindicais distintas, o que sustenta a disputa pelo controle da instituição no campo político. A Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF) representa os policiais federais de base (agentes, escrivães e papiloscopistas), defendendo melhores condições de trabalho, valorização salarial e reconhecimento institucional. Historicamente, a entidade busca reduzir a disparidade entre delegados e os demais cargos da PF.

Já a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) representa exclusivamente os delegados, com pautas voltadas à valorização da carreira, à defesa da autoridade policial e ao fortalecimento do papel jurídico e de chefia dos delegados, inclusive na tentativa de equiparar condições e benefícios aos de magistrados e promotores. Os peritos, por sua vez, são representados pela Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais (APCF).

As associações, como já discutido, exercem influência significativa na definição dos rumos e das políticas da corporação. No caso da Polícia Federal, esse efeito é intensificado pela fragmentação institucional derivada da separação das carreiras, o que repercute nas relações internas e, conseqüentemente, na condução dos trabalhos. Nessa dinâmica, os integrantes interpretam e atuam sobre o contexto em que estão inseridos, modificando a distribuição de poder.

O conflito político resulta da mobilização e distribuição de recursos, impulsionando processos de mudança. Em outras palavras, importa compreender como os agentes interpretam a alocação de recursos políticos e desencadeiam processos de transformação institucional, seja para manter o *status quo*, seja para promover rupturas. Quanto maior a ambiguidade, maior será a margem de contestação entre os integrantes, criando um ambiente propício à transformação endógena das instituições. A formalização das regras não elimina o conflito distributivo, levando à menor adesão dos membros às normas vigentes e, por consequência, à ocorrência de mudança institucional (FILGUEIRAS; ARANHA, 2016).

Ao discutir a atuação de órgãos públicos, é necessário observar que suas estruturas compartilham características com empresas privadas, especialmente no que tange aos aspectos relacionados a teorias motivacionais. Os incentivos recebidos ou negados aos servidores influenciam diretamente na forma como percebem e conduzem o próprio trabalho. O conflito entre carreiras dentro de uma mesma entidade constitui fator endógeno de mudança institucional e é uma das variáveis mais relevantes de análise acadêmica sobre esse tipo de organização.

Outro ponto relevante diz respeito à tentativa do Senado de incluir a exigência de sabatina prévia para aprovação do Diretor-Geral. Apesar de frustrada, essa iniciativa evidencia a preocupação do parlamento com a condução das atividades da Polícia Federal,

órgão subordinado ao Poder Executivo e que detém a atribuição de investigar crimes políticos e combater a corrupção, inclusive envolvendo parlamentares e autoridades.

Assim, a PF configura-se como ator central em debates e disputas políticas, tanto na mídia quanto no Congresso Nacional. Essa centralidade desperta constantes acusações de interferência do Executivo, já que cabe ao Presidente nomear o Diretor-Geral. Mesmo diante dessas críticas, a instituição sustenta que suas investigações não sofrem ingerência do Palácio do Planalto.

Um episódio de destaque ocorreu no governo Jair Bolsonaro, quando foi anunciada a nomeação do Delegado Alexandre Ramagem para a direção da PF. A decisão foi suspensa liminarmente pelo Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), sob alegação de “desvio de finalidade”. Em sua tese de doutorado, Pilau (2024) observa que, no mesmo período, delegados federais assumiram postos de comando na Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), sendo Ramagem um desses casos. Em 2022, Ramagem foi eleito deputado federal e atualmente figura como um dos principais aliados de Bolsonaro. O parlamentar também é investigado em processo no STF que apura tentativa de abolição violenta do Estado Democrático de Direito.

As investigações sobre a tentativa de golpe intensificaram as críticas da bancada bolsonarista à atuação da PF. O deputado Eduardo Bolsonaro (PL), policial licenciado, fez menções diretas ao delegado Fábio Shor, responsável pelos principais inquéritos contra o ex-presidente, além de reiterar ataques ao Ministro Alexandre de Moraes. Nesse contexto, o atual Diretor-Geral da PF, Andrei Rodrigues, respondeu ao parlamentar classificando as declarações como uma “covarde tentativa de intimidação”.

Andrei Rodrigues foi nomeado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no início de seu mandato. O delegado possui histórico de atuação junto ao Partido dos Trabalhadores (PT), tendo chefiado a segurança de Dilma Rousseff durante a campanha presidencial de 2010 e coordenado a segurança de Lula na campanha de 2022. Além disso, exerceu o cargo de Secretário Extraordinário de Segurança para Grandes Eventos, responsável pela segurança na Copa do Mundo de 2014 e nos Jogos Olímpicos de 2016.

Esse cenário revela a sensibilidade política em torno da nomeação do Diretor-Geral da Polícia Federal, cargo estratégico para o governo e para o Congresso Nacional. Ressalta-se que tal preocupação não se verifica com a mesma intensidade nas Polícias Civis dos Estados, já que estas se dedicam prioritariamente à apuração de crimes comuns, enquanto à PF foram atribuídas responsabilidades constitucionais relacionadas a crimes de maior complexidade política e repercussão nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permite compreender que a Polícia Federal e o Ministério Público se consolidam como instituições centrais na promoção da *accountability* horizontal no Brasil, em razão de suas atribuições de fiscalização, investigação e proposição de ações contra autoridades públicas e órgãos dos diferentes Poderes. Ambas desempenham funções que as tornam protagonistas no cenário político

e jurídico nacional, especialmente no combate à corrupção e em pautas de elevada repercussão social.

Ao mesmo tempo em que se destacam pelo papel de controle, essas instituições se tornam alvo constante de debates parlamentares e de tentativas de interferência política. Seus integrantes organizam-se em associações corporativas que, por sua vez, exercem significativo poder de influência tanto no Poder Legislativo quanto na condução das próprias instituições. Tais entidades funcionam como atores políticos relevantes, defendendo interesses de carreira e incidindo diretamente na formulação de políticas e na definição de agendas institucionais.

Observou-se, ainda, que os dirigentes da Polícia Federal e do Ministério Público são peças estratégicas para o planejamento de governo de presidentes eleitos. Entretanto, o Ministério Público apresenta grau mais elevado de autonomia em comparação à Polícia Federal. A dificuldade de destituição do Procurador-Geral da República (PGR) torna o cargo politicamente custoso de ser removido, garantindo maior independência frente ao Executivo. Além disso, os promotores e procuradores gozam de autonomia funcional mais ampla, estando menos vinculados às diretrizes centrais do PGR do que os policiais federais estão à hierarquia comandada por delegados. Essa diferença estrutural faz do Ministério Público uma instituição mais descentralizada e menos suscetível a controles internos rígidos.

Por outro lado, a Polícia Federal, apesar de sua relevância, apresenta maior vulnerabilidade às interferências do Poder Executivo, em virtude da livre nomeação e exoneração do Diretor-Geral pela Presidência da República. Sua organização interna, fortemente hierarquizada, limita a margem de autonomia de seus membros no cotidiano da atividade policial, tornando-a mais dependente da direção centralizada.

Dessa forma, as considerações permitem inferir que ambas as instituições exemplificam a conclusão apresentada por Robl Filho e Garcia Júnior (2018), segundo a qual a *accountability* horizontal no Brasil se caracteriza pela ausência de coordenação e pela predominância de relações competitivas entre os órgãos de controle e, também, entre os membros da própria organização. Nesse sistema, em que cada instituição atua de forma independente, sem percepção de pertencimento a um mesmo conjunto organizacional, também surgem sobreposição de esforços e competição por protagonismo em pautas relevantes, como a agenda anticorrupção.

Um episódio que ganhou ampla repercussão e ilustra bem esse cenário foi o conflito entre as duas instituições pelo protagonismo nas investigações da Operação Lava Jato. Após a imprensa divulgar que o MPF havia solicitado a Moro a abertura de um inquérito de investigação, os delegados da PF envolvidos no caso demonstraram insatisfação por terem tomado conhecimento da decisão apenas pelos meios de comunicação da imprensa. Os problemas se intensificaram durante as negociações relacionadas às delações da Odebrecht, nas quais a Polícia Federal foi parcialmente excluída das tratativas. Essa insatisfação levou parte do efetivo a abandonar posteriormente o grupo de trabalho dedicado exclusivamente à operação.

Infer-se, portanto, que, embora a Polícia Federal e o Ministério Público sejam fundamentais para a consolidação da *accountability* horizontal no país, a atuação desses

órgãos ainda é marcada por limitações, disputas políticas, fragilidades de coordenação e mudanças institucionais que impactam o processo de trabalho de seus integrantes. A superação desses desafios depende do fortalecimento de mecanismos de integração entre órgãos de controle e do aperfeiçoamento das estruturas de governança, que devem considerar variáveis internas e externas, de modo a evitar retrabalho e potencializar os resultados das atividades desempenhadas por essas instituições tão essenciais à democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão aprova MP que cria requisito para o cargo de diretor-geral da PF. Portal da Câmara dos Deputados, 30 out. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/444043-comissao-aprova-mp-que-cria-requisito-para-o-cargo-de-diretor-geral-da-pf/>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ao se demitir, Moro aponta tentativa de interferência política na Polícia Federal. Portal da Câmara dos Deputados, 24 abr. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/656653-ao-se-demitir-moro-aponta-tentativa-de-interferencia-politica-na-policia-federal/>

CNN BRASIL. Conheça Andrei Rodrigues, delegado que comandará a Polícia Federal. CNN Brasil, 10 dez. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/conheca-andrei-rodrigues-o-delegado-que-comandara-a-policia-federal/>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. STF mantém ação penal contra deputado Ramage nas acusações relativas à tentativa de golpe. Portal da Câmara dos Deputados, 3 jun. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1157221-STF-MANTEM-ACAO-PENAL-CONTRA-DEPUTADO-RAMAGE-NAS-ACUSACOES-RELATIVAS-A-TENTATIVA-DE-GOLPE>

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2016. Cadernos ENAP, n. 44. 53 p.

KERCHE, Fábio. **Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil**. Dados, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259–279, 2007.

MPV 657/2014 – Ficha de tramitação. Câmara dos Deputados. Disponível em: Câmara dos Deputados.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PILAU, Lucas e Silva Batista. **O poder político na Polícia Federal: entre a burocracia estatal e a política partidária** (2002-2022). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

PIERSON, Paul. **Política no tempo: História, instituições e análise social**. Princeton University Press, 2004.

ROBL FILHO, Ilton Norberto; GARCIA JÚNIOR, Raul Greenhalgh. **Corrupção: uma análise a partir da economia institucional e da accountability horizontal em busca da efetividade do controle da administração pública**. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, v. 10, n. 19, p. 478-497, 2018.

TEIXEIRA, Graziela Dias; SENA, Lucas; SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. **Governança pública e democracia: O papel da Controladoria Geral da União na promoção da Accountability Social**. Tempo Social, v. 36, n. 02, p. 171-202, 2024.

VIEGAS, Rafael Rodrigues. **Governabilidade e lógica de designações no Ministério Público Federal: os “procuradores políticos profissionais”**. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 33, p. e234299, 2020.