



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO/FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA E
CIDADANIA**

RUANO FERNANDO DA SILVA LEITE

**O QUE MOVE O MINISTÉRIO PÚBLICO?
ANÁLISE DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DE UMA IDENTIDADE
INSTITUCIONAL NO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO**

Salvador
2020

RUANO FERNANDO DA SILVA LEITE

**O QUE MOVE O MINISTÉRIO PÚBLICO?
ANÁLISE DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DE UMA IDENTIDADE
INSTITUCIONAL NO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, sob a orientação do Professor Doutor Milton Júlio de Carvalho Filho.

Salvador
2020

L533

Leite, Ruano Fernando da Silva

O que move o Ministério Público? Análise do processo de desenvolvimento de uma identidade institucional no enfrentamento da corrupção / por Ruano Fernando da Silva Leite. –2020.

210 f.

Orientador: Prof. Dr. Milton Júlio de Carvalho Filho.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2020.

1. Bahia - Ministério Público - Corrupção. 2. Desenvolvimento institucional. I. Carvalho Filho, Milton Júlio de. II. Universidade Federal da Bahia – Faculdade de Direito. III. Título.

CDD – 351.076

RUANO FERNANDO DA SILVA LEITE

**O QUE MOVE MINISTÉRIO PÚBLICO?
ANÁLISE DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DE UMA IDENTIDADE
INSTITUCIONAL NO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO**

Área de Concentração: Segurança Pública
Linha de Pesquisa: Direitos Humanos, Justiça e Cidadania

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Milton Júlio de Carvalho Filho - Orientador
Doutor em Ciências Sociais
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dra. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro
Doutora em Sociologia
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Marco Antônio Chaves da Silva
Doutor em Direito
Universidade Católica de Salvador

Prof. Dr. Riccardo Cappelletti
Doutor em Criminologia
Universidade Federal da Bahia

*Ao meu filhinho, Vicente, que ainda está no ventre da
mamãe, mas que já é ansiosamente aguardado e amado
com todas as forças.*

*À minha esposa, Rayne, minha companheirinha de vida e
maior sorte, fonte de inspiração, carinho, paciência e
alegria e por ter me dado o maior presente dessa vida.*

*Aos meus pais Rosângela e Fernando, exemplos de vida e
valores, fontes de todo amor, virtude e saber, a quem
honro pela dedicação e incentivo.*

*Aos meus irmãos Rian, Ráren e Fernanda, meus eternos
amigos e confidentes.*

*Ao inesquecível amigo e colega de Ministério Público,
Fábio Fernandes Santana (in memoriam), que, pelas
aguras da vida, prematuramente deixou de alegrar as
nossas vidas com seu carisma, com o qual compartilho a
conclusão do Mestrado que juntos iniciamos.*

Ao meu persistente sonho de um Direito justo para todos.

Sabemos que regimes autocráticos, governantes ímprobos, cidadãos corruptos e autoridades impregnadas de irresistível vocação tendente à própria desconstrução da ordem democrática temem um Ministério Público independente, pois o Ministério Público, longe de curvar-se aos desígnios dos detentores do poder – tanto do poder político quanto do poder econômico ou do poder corporativo ou, ainda, do poder religioso –, tem a percepção superior de que somente a preservação da ordem democrática e o respeito efetivo às leis desta República laica revelam-se dignos de sua proteção institucional. Há que se considerar, por isso mesmo, que um Ministério Público independente e consciente de sua missão histórica e do papel institucional que lhe cabe desempenhar, sem tergiversações, no seio de uma sociedade aberta e democrática, constitui a certeza e a garantia da intangibilidade dos direitos dos cidadãos, da ampliação do espaço das liberdades fundamentais e do prevalecimento da supremacia do interesse social.

(STF - PET 9.067-DF. Relator Min. CELSO DE MELLO. Data de Julgamento: 17/08/2020)

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Dr. Milton Júlio de Carvalho Filho, exemplo de orientador e mestre, pela dedicação, compartilhamento do conhecimento e valiosa orientação, bem como aos demais professores examinadores, Dra. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Dr. Marco Antônio Chaves da Silva e Dr. Riccardo Cappi, que foram fundamentais para o desenvolvimento dessa pesquisa.

Outrossim, agradeço ao Ministério Público do Estado da Bahia pela oportunidade e incentivo para o aperfeiçoamento profissional, bem como a todos os colegas, membros e servidores que colaboraram com este trabalho, inclusive participando da pesquisa.

Ao meu pai, Professor Dr. Carlos Fernando Faria Leite, agradeço especialmente, pelos debates durante as nossas sempre agradáveis caminhadas e por todos os ensinamentos.

Agradeço à minha família, aos amigos e aos colegas pelo suporte e pela compreensão quando do meu afastamento durante as intermináveis horas de estudo e concentração da pesquisa.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram, o meu muito obrigado.

LEITE, Ruano Fernando da Silva. **O que move o Ministério Público? Análise do processo de desenvolvimento de uma identidade institucional no enfrentamento da corrupção.** Orientador: Prof. Dr. Milton Júlio de Carvalho Filho. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2020

RESUMO

Este trabalho analisa o desenvolvimento institucional do Ministério Público, buscando compreender o que move a instituição especificamente no enfrentamento da corrupção. Para tanto, a pesquisa expõe a história do Ministério Público e a particularidade brasileira do arranjo institucional, elencando os principais acontecimentos para a sua transformação. O estudo tece considerações sobre a corrupção enquanto categoria analítica e fenômeno social, que é objeto de agências anticorrupção no mundo inteiro, notadamente do Ministério Público. Além disso, aborda a construção da imagem institucional e da preferência temática do Ministério Público, tendo como pano de fundo o discurso da corrupção e da impunidade no Brasil. O estudo problematiza o Ministério Público enquanto campo estruturado ao comparar os resultados das pesquisas de imagem e autoimagem realizadas com os diversos Ministérios Públicos do Brasil. Foi analisado, em especial, o desenvolvimento e a estruturação do Ministério Público do Estado da Bahia, considerado o mais antigo da América Latina. Além da pesquisa documental, o trabalho foi realizado através de levantamento, mediante a realização de entrevistas e questionários junto aos membros do Ministério Público do Estado da Bahia. Entre os resultados alcançados, o estudo considera a formação de uma identidade institucional de agência anticorrupção que interage no plano do discursivo com a volatilidade do quadro institucional decorrente do enfrentamento da corrupção.

Palavras-chave: Ministério Público. Corrupção. Identidade institucional.

LEITE, Ruano Fernando da Silva. **What moves the Public Ministry? Analysis of the process of developing an institutional identity in the fight against corruption.** Thesis Advisor: Milton Júlio de Carvalho Filho. Dissertation (Master in Information Science) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020

ABSTRACT

This paper analyzes the institutional development of the Public Ministry, seeking to understand what specifically moves the institution to face corruption. To this end, the research exposes the history of the Public Ministry and the Brazilian particularity of the institutional arrangement, listing the main events for its transformation. The study discusses corruption as an analytical category and a social phenomenon, which is the subject of anti-corruption agencies worldwide, notably the Public Ministry. In addition, it addresses the construction of the institutional image and the thematic preference of the Public Ministry, against the background of the discourse of corruption and impunity in Brazil. The study problematizes the Public Ministry as a structured field when comparing the results of the image and self-image research carried out with the various Public Ministries in Brazil. In particular, the development and structuring of the Public Ministry of the State of Bahia, considered the oldest in Latin America, was analyzed. In addition to documentary research, the work was carried out through a survey, through interviews and questionnaires with members of the Public Ministry of the State of Bahia. Among the results achieved, the study considers the formation of an institutional identity of an anti-corruption agency that interacts at the discursive level with the volatility of the institutional framework resulting from the fight against corruption.

Keywords: Public Ministry. Corruption. Institutional identity.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	A EVOLUÇÃO HISTÓRICA-NORMATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O COMBATE À CORRUPÇÃO	21
2.1	O MINISTÉRIO PÚBLICO NO MUNDO E NO DIREITO COMPARADO	21
2.2	A HISTÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO	24
2.3	OS CONGRESSOS NACIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O SURGIMENTO DE UMA CONSCIÊNCIA NACIONAL	29
2.4	A PARTICULARIDADE BRASILEIRA DO ARRANJO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	32
2.5	A CORRUPÇÃO COMO CATEGORIA ANALÍTICA E FENÔMENO SOCIAL	35
2.6	AS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E O CONTROLE INTERNACIONAL DA CORRUPÇÃO	40
2.7	AS AGÊNCIAS ANTICORRUPÇÃO	44
2.8	A EVOLUÇÃO DA PROIBIÇÃO DA CORRUPÇÃO E DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL	51
2.9	A TRAJETÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO	56
3	A IDENTIDADE INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO A PARTIR DO DISCURSO DA CORRUPÇÃO	60
3.1	BRASIL: UM PAÍS MARCADO PELA IMPUNIDADE DA CORRUPÇÃO	60
3.2	A CONTRIBUIÇÃO DO DISCURSO E DA MEMÓRIA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL	65
3.3	A IMAGEM INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	74
3.4	A AUTOIMAGEM DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A PREFERÊNCIA TEMÁTICA PELA CORRUPÇÃO	77
3.5	A EVOLUÇÃO DO INTERESSE EM RELAÇÃO À CORRUPÇÃO NOS CONGRESSOS NACIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO	84
3.6	A OPERAÇÃO LAVA JATO: UMA INFLUÊNCIA?	89
3.7	A IDENTIDADE INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO	96

4	INTERLÚDIO METODOLÓGICO	102
4.1	O MINISTÉRIO PÚBLICO ENQUANTO CAMPO ESTRUTURADO	102
4.2	A UNIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO	104
4.3	DO LEVANTAMENTO	107
5	O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA	111
5.1	BREVE PANORAMA DO DESENVOLVIMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA	111
5.2	O PLANO ESTRATÉGICO E AS PRIORIDADES INSTITUCIONAIS	117
5.3	O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA E O COMBATE A CORRUPÇÃO	123
5.3.1	Operação Adsumus	126
5.3.2	Operação Citrus	130
5.3.3	Operação Xavier	131
5.4	PERFIL DOS MEMBROS	133
5.5	COMO VEJO O TRABALHO QUE FAÇO?	138
5.6	A PERCEPÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA EM RELAÇÃO AO COMBATE A CORRUPÇÃO	146
6	O QUE MOVE O MINISTÉRIO PÚBLICO?	156
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	168
	REFERÊNCIAS	177

APÊNDICE A – Levantamento das teses dos Congressos Nacionais do Ministério Público

APÊNDICE B – Levantamento das despesas nominais do Ministério Público com o enfrentamento da corrupção e a defesa moralidade nas leis orçamentárias de 2013 a 2020

APÊNDICE C – Questionário aplicado com promotores e procuradores de justiça do Estado da Bahia

APÊNDICE D – Respostas à questão 25: o que não perguntado nesta pesquisa que gostaria de acrescentar?

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Níveis de percepção da corrupção	61
Gráfico 2	O maior problema do País	62
Gráfico 3	Capas Veja x escândalos de corrupção	71
Gráfico 4	Resumo da imagem das instituições no ano de 2017 segundo a população	74
Gráfico 5	Prioridades de solução de problemas sociais segundo a população brasileira	75
Gráfico 6	Evolução sobre os temas de corrupção e improbidade nos Congressos Nacionais do Ministério Público	87
Gráfico 7	Índice de membros por população, em 100 mil habitantes. Ministério Público Estadual e Ministério Público da União, 2017	114
Gráfico 8	Evolução das despesas nominais do Ministério Público com o enfrentamento da corrupção e a defesa moralidade nas leis orçamentárias de 2016 a 2020	121
Gráfico 9	Comparação dos valores destinados aos projetos/atividades no orçamento do Ministério Público do Estado da Bahia de 2020	122
Gráfico 10	Distribuição dos membros do Ministério Público do Estado da Bahia e da população baiana, segundo raça/cor	133
Gráfico 11	Proporção dos membros segundo a idade (%)	134
Gráfico 12	Proporção dos membros segundo o período de ingresso na instituição	135
Gráfico 13	Distribuição dos promotores de justiça e da população na capital e no interior do Estado da Bahia (%)	136
Gráfico 14	Experiência dos Promotores de justiça na atribuição de combate à corrupção	137
Gráfico 15	Áreas indicadas, internamente, como prioridade do Ministério Público do Estado da Bahia, segundo Procuradores e Promotores de justiça	139
Gráfico 16	Áreas não indicadas, internamente, como prioridade do Ministério Público do Estado da Bahia	139
Gráfico 17	Áreas que deveria ser de atuação prioritária para o Ministério Público do Estado da Bahia nos próximos dois anos	140
Gráfico 18	Comparação dos resultados de preferência da corrupção com as pesquisas de Castilho e Sadek (2010) e Lemgruber et al (2016)	141
Gráfico 19	Comparação entre a proporção dos membros e a idade dos que possuem maior interesse no combate à corrupção (%)	142
Gráfico 20	Comparação entre a proporção dos membros e o período de ingresso na instituição dos que possuem maior interesse no combate à corrupção (%)	142

Gráfico 21	Avaliação da qualidade da atuação do Ministério Público do Estado da Bahia (%)	144
Gráfico 22	Avaliação do desempenho dos órgãos e poderes no enfrentamento da corrupção, no que se refere ao critério de eficiência, nos últimos cinco anos	151

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Áreas prioritárias de atuação no Ministério Público em que o entrevistado trabalha	80
Tabela 2	Áreas de prioridade nos últimos 2 e nos próximos 2 anos (em %)	81
Tabela 3	Dez principais assuntos dos inquéritos civis e procedimentos preparatórios instaurados por região no Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, em 2017	98
Tabela 4	Dez principais assuntos dos procedimentos investigatórios instaurados por região no Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, em 2017	99
Tabela 5	Plano de Amostragem dos Questionários aplicados com Procuradores e Promotores de justiça do Estado da Bahia	110
Tabela 6	Dez principais assuntos processuais dos inquéritos civis e procedimentos preparatórios instaurados pelo Ministério Público do Estado da Bahia em 2017	125
Tabela 7	Dez principais assuntos processuais dos procedimentos investigatórios criminais instaurados pelo Ministério Público do Estado da Bahia em 2017	125
Tabela 8	Motivos pelos quais escolheu o concurso do Ministério Público	135
Tabela 9	Percepção acerca da atuação do Ministério Público do Estado da Bahia	143
Tabela 10	O que move a atuação do Ministério Público do Estado da Bahia, amparada na Constituição Federal	145
Tabela 11	Percepção acerca da atuação do Ministério Público do Estado da Bahia em relação à corrupção	149
Tabela 12	Obstáculos que o Ministério Público do Estado da Bahia enfrenta para o efetivo e eficaz combate à corrupção (%)	152
Tabela 13	Grupos de fatores que promotores e procuradores entendem que mais influenciam o Ministério Público do Estado da Bahia a aumentar o enfrentamento da corrupção (%)	153

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Fragmento do anteprojeto da Conamp, conhecida como a Carta de Curitiba, de 1986	27
Figura 2	Fotografia do 1º Encontro Nacional de Procuradores Gerais de Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Público de 1986	31
Figura 3	Recorte de edição do jornal Folha de São Paulo de 1987	32
Figura 4	Fachada da Fiscalía Especial Contra la corrupción y la Criminalidad Organizada, na Espanha	47
Figura 5	Exposição de motivos da do Projeto de Lei nº 1.446/1991	54
Figura 6	Manifestação pelo impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992	66
Figura 7	Manifestantes invadem a área externa do Congresso Nacional, em 17 de junho de 2013, em Brasília	67
Figura 8	Manifestação de 13 de março de 2016, na Avenida Paulista, contra a corrupção no país e em defesa do impeachment da presidente Dilma Rousseff	67
Figura 9	Manifestantes protestam na Avenida Paulista, em 04 de dezembro de 2016, em São Paulo, em apoio à operação Lava Jato e contra as mudanças no projeto de lei que trata das 10 medidas de combate à corrupção	68
Figura 10	Palavras associadas espontaneamente ao Ministério Público segundo a população	75
Figura 11	Capa do Livro de Teses do V Congresso Nacional do Ministério Público de 1977	85
Figura 12	Sumário do Livro de Teses do 23º Congresso Nacional do Ministério Público	86
Figura 13	Por meio de acordos de colaboração e leniência celebrados no âmbito da operação, foi possível restituir hoje R\$ 653,9 milhões para os cofres da estatal	92
Figura 14	Símbolo do projeto das 10 medidas contra a corrupção	95
Figura 15	1986 – Primeira sede própria do Ministério Público do Estado da Bahia	112
Figura 16	2010 - Sede principal do Ministério Público do Estado da Bahia	113
Figura 17	Procedimentos instaurados por Estado. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, 2017	115
Figura 18	Relação das perspectivas do plano orientadas para resultado	118
Figura 19	Nuvem de palavras das operações mais importantes realizadas pelo Ministério Público do Estado da Bahia	126
Figura 20	Coletiva à imprensa sobre a segunda etapa da Operação Adsumus realizada em 06 de setembro de 2016	128
Figura 20	Nuvem de palavras associadas à atuação do Ministério Público do Estado da Bahia	138

Figura 21	Nuvem de palavras do que significa corrupção do ponto de vista da atuação do MP/BA	146
Figura 22	Capas das revistas da AMPEB publicadas, respectivamente, nos anos 2018, 2019 e 2020	164
Figura 23	Processo de formação da identidade institucional do Ministério Público	165
Figura 24	Fluxo de retroalimentação da identidade institucional do Ministério Público no enfrentamento da corrupção	166
Figura 25	Campanhas da CONAMP respectivamente contra: a) a PEC 37; b) as alterações na proposta das dez medidas contra a corrupção; e c) a Lei de Abuso de Autoridade	166

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação declaratória de constitucionalidade
AMPEB	Associação do Ministério Público do Estado da Bahia
BACEN	Banco Central
CAEMP	Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público
CAOCRIM	Centro de Apoio Operacional Criminal
CAOPAM	Centro de Apoio Operacional às Promotorias de proteção à Moralidade Administrativa
CEAT	Central de Apoio Técnico
CGU	Controladoria Geral da União
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPG	Colégio Nacional de Procuradores-Gerais
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CSI	Coordenadoria de Segurança Institucional e Inteligência
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
GAECO	Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas e Investigações Criminais da Bahia
HC	Habeas corpus
LC	Lei Complementar
MP	Ministério Público
MP/BA	Ministério Público do Estado da Bahia
MPF	Ministério Público Federal
STF	Supremo Tribunal Federal

1 INTRODUÇÃO

Em março de 2014, iniciou-se a maior experiência brasileira de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história brasileira. Composta pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal, com o apoio de diversos outros órgãos, a operação Lava Jato impressionou, sobretudo, pela quantidade de agentes públicos e empresariais dos mais altos escalões responsabilizados, bem como pelas cifras bilionárias de recursos públicos recuperados. Para alguns, como o professor e Ministro Barroso (2019), a operação Lava Jato e a Ação Penal 470 representam marcos emblemáticos das mudanças paradigmáticas de atitude institucional impulsionadas pela reação da sociedade civil, que deixou de aceitar o inaceitável: as práticas promíscuas entre o setor privado e o poder público, historicamente presentes na vida nacional. Outra parte da sociedade teceu fortes críticas à força-tarefa da Lava Jato, considerando-a politicamente parcial (SOUZA, 2017). A experiência da força tarefa Lava Jato certamente inspirou os órgãos de controle brasileiros, porém, mesmo antes dela, os Ministérios Públicos Federal e dos Estados já exerciam uma representação social relacionada com o controle da corrupção.

O surgimento do Ministério Público costuma ser indicado através da *Ordonnance*, de 1303, editada por Felipe Belo, associada à acusação criminal, tendo essa característica prevalecido na maior parte do mundo. Porém, no Brasil, sobretudo a partir da década de oitenta, o Ministério Público assumiu particularidades que o tornaram genuíno. Já na década de noventa, o mundo passou a se atentar de forma especial para a corrupção, sendo desenvolvido o regime global de proibição da corrupção e difundida a experiência das agências anticorrupção, tarefa esta que, em alguns países, coube ao Ministério Público. No mesmo período, a sociedade brasileira também começou preocupar-se cada vez mais com a impunidade dos crimes do colarinho branco e, especialmente, com a corrupção. O tema passou a ocupar um lugar de destaque no discurso nacional, sobretudo a partir da espetacularização de escândalos de corrupção pela mídia, dando ensejo a manifestações da sociedade civil brasileira que refletiram até mesmo nos processos legislativos e nas posturas institucionais. Coincidentemente, foram criadas imagem e autoimagens institucionais do Ministério Público associadas ao combate à corrupção, como agente moralizador da sociedade. No seio do Ministério Público, segundo algumas pesquisas (CASTILHO; SADEK, 2010; LEMGRUBER *et al*, 2016; RIBEIRO, 2017), o combate à corrupção chegou a ser considerado como área de atuação prioritária e uma das linhas-mestras pelos membros do Ministério Público brasileiro.

A atuação criminal representa a vocação histórica do *Parquet* e, em tese, poderia justificar a atuação natural no combate aos delitos de corrupção. Nada obstante, isso não explica, por si só, a expressiva preferência pelo tema da corrupção em comparação com a atuação criminal especializada em outras áreas como o meio ambiente e o controle externo da atividade policial. Além disso, nota-se que a atribuição criminal passou a ser coadjuvante enquanto estratégia de combate à categoria corrupção, cujo manejo foi outrora protagonizado pelas ações civis de improbidade. Cumpre ressaltar que as pesquisas anteriores tiveram por objeto o MPF e o âmbito nacional, razão pela qual não se sabe se nos Estados, especificamente na Bahia, o Ministério Público constitui-se de um mesmo *campo* e *habitus*, bem como se, e por qual razão, transforma o combate à corrupção em prioridade institucional. Face a essa instigante **problemática**, questiona-se: o que move o Ministério Público no enfrentamento da corrupção?

A partir da Constituição de 1988, o Ministério Público recebeu um significativo feixe de atribuições e garantias. Esses poderes visavam fazer frente à sua missão constitucional de promover a proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como fortalecer o regime democrático de direito. Contudo, essas mesmas atribuições e prerrogativas passaram a ser alvos de críticas e questionamentos, principalmente no Congresso Nacional, cujo exemplo mais conhecido foi a PEC 37/2011, que objetivava impedir a realização de investigações do Ministério Público. Para uma parte da comunidade, a exemplo de Sadek (2009, p. 20-21), algumas propostas teriam o claro intuito de interferir de forma restritiva na atuação no Ministério Público, como o alargamento do foro privilegiado, a “lei da mordaca”¹ e a não obrigatoriedade da escolha do Procurador-Geral recair entre membros da carreira. Recentemente, também pode ser citado como exemplo a Lei nº 13.869/2019, de 5 de setembro de 2019, que dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade, bem como, no âmbito do Poder Judiciário, a decisão monocrática no RE 1.055.941, prolatada pelo Ministro Dias Toffoli, que suspendeu todos os procedimentos investigatórios instaurados sem prévia autorização sobre os

¹ Em pesquisa na internet, observa-se que vários projetos de lei foram batizados com essa alcunha, incluindo o PL nº 265-A/2007, de iniciativa de Paulo Maluf. O seguinte recorte ilustra bem o que ocorreu à época: “Para o procurador da República Alessandro Sales, o projeto de Maluf, que é réu em cerca de 40 ações penais e cíveis, é ‘totalmente absurdo’, pois teria o único objetivo de calar a instituição e impedir que a imprensa tenha acesso a informações sobre denúncias. ‘Esse projeto tem ainda um agravante, porque há previsão de condenação, reparação econômica quando as ações forem improcedentes. Nessa perspectiva, o Ministério Público não iria agir jamais, porque ele não tem controle sobre a iniciativa da ação’, analisa Alessandro. O procurador lembra ainda que a chamada ‘Lei Maluf’, ou ‘Lei da Mordaca’ está sendo requeitada. Segundo ele, já houve várias tentativas de se aprovar proposta com teor semelhante. Uma delas foi durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB). ‘Chegou a ser editada uma medida provisória que dizia justamente isso. Estabelecia multas e impedia que o MP desse informações sobre suas investigações. Mas, graças à reação da sociedade e da imprensa, antes de o Congresso deliberar, o Executivo retirou o projeto de pauta”. Disponível em <https://washingtonbarbosa.com/2010/04/05/para-entender-a-lei-da-mordaca/>.

dados compartilhados pelos órgãos de fiscalização e controle sobre movimentações financeiras, gerando grave prejuízo a um número imenso de investigações relativas à corrupção, lavagem de dinheiro, organizações criminosas e outros crimes graves². Até dentro do próprio Ministério Público, os discursos e algumas atitudes do atual Procurador-Geral da República, Augusto Aras, parecem espelhar esse movimento, como por exemplo quando afirmou ser preciso “corrigir os rumos” do que denominou de “lavajatismo”³. Verifica-se, assim, que o Ministério Público enfrenta desafios que tem potencial não só de conduzir à alteração da estrutura normativa que dá sustentação ao seu atual esqueleto institucional, como também de reduzir e dificultar o seu papel constitucional na democracia brasileira.

Em uma sociedade democrática, os interesses em conflito devem ser resolvidos por meio da ação comunicativa, a qual pressupõe o conhecimento de todos os participantes acerca das ideias em jogo. Assim, o MP precisa ser problematizado, inclusive pelas pesquisas acadêmicas, já que são raros os estudos empíricos sobre esse *campo* e inédito em relação à percepção do Ministério Público do Estado da Bahia. Portanto, **justifica** a realização de estudos sobre o Ministério Público, como forma de auxiliar na transparência em relação às suas atuações, para que a sociedade possa se posicionar de maneira informada sobre a instituição. Além disso, a pesquisa é relevante na medida em que a autocompreensão dos membros do Ministério Público sobre o *campo* e o *habitus* pode ensejar a reflexão sobre a sua forma de agir e, conseqüentemente, eventuais ajustes na atuação dos próprios agentes na relação de forças que desenvolvem.

O **objetivo central** da presente pesquisa é compreender o desenvolvimento do Ministério Público no que concerne ao enfrentamento da corrupção. Como lembra Jessé Souza (2017), uma explicação adequada, tanto para indivíduos como para sociedades e instituições, tem que esclarecer a três questões essenciais sobre a sua identidade: de onde viemos, quem

² Em verdade, vários são os exemplos que, a par da discussão sobre a adequação, constituem propostas ou efetivas decisões, de todos os poderes, que interferem de algum modo no Sistema de Justiça e, em especial, no enfrentamento da corrupção. Diante da impossibilidade de mencionar aqui tantos casos, que fogem à alçada deste estudo, traz-se como outros exemplos o decreto presidencial nº 9.246/17, que concedeu amplo indulto para autores de crimes de colarinho branco em condições inéditas no Brasil, bem como o julgamento das ADCs 43, 44 e 54 que, após idas e vindas, restabeleceu por 6X5 votos a impossibilidade de execução antecipada da pena de prisão após a condenação de 2ª instância, vedação esta que havia se iniciado no Brasil somente em 2009 a partir do HC 84.078 do STF.

³ Em matéria divulgada pela BBC, no dia 06 de agosto de 2020, intitulada “a ofensiva contra a Lava Jato que ‘une’ esquerdistas, bolsonaristas e Augusto Aras”, por exemplo, menciona-se que “a nova fase das alterações de Augusto Aras com a Lava Jato começou na semana passada, quando o procurador-geral da República participou de uma transmissão ao vivo promovida pelo grupo de advogados Prerrogativas - do qual fazem parte profissionais do direito conhecidos por criticar a operação. Aras diz aos advogados que é preciso “corrigir rumos” no MPF, de modo que o ‘lavajatismo’ deixe de existir. ‘Lavajatismo há de passar’, disse o PGR. [...] Segundo Aras, sua gestão trabalha para acabar com o Ministério Público ‘punitivista’”. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53676271>

somos e para onde vamos. Dessa forma, a pesquisa buscará alcançar os seguintes **objetivos específicos**: 1) analisar a história do Ministério Público e os processos que influenciaram o seu desenvolvimento institucional; 2) caracterizar o perfil dos membros do Ministério Público do Estado da Bahia; 3) identificar a autoimagem que os(as) procuradores(as) e promotores(as) de justiça possuem da atuação do Ministério Público do Estado da Bahia e as prioridades percebidas.

Com base nos objetivos propostos e a finalidade preponderantemente explicativa, foi traçada uma estratégia metodológica triangular com meios primários (pesquisa de campo), secundários (análise documental) e indiretos (levantamento bibliográfico). Inicialmente, foi realizada um estudo na literatura, visando identificar os principais estudos acerca do tema e as teorias mais relevantes para a compreensão do objeto. Em seguida, partiu-se para uma pesquisa documental, através do revolvimento de documentos históricos, notícias de jornais e leis que expõem os acontecimentos em torno do Ministério Público, bem uma na avaliação quantitativa das teses aprovadas congressos nacionais do MP, que constituem verdadeiras fotografias das inquietudes dos membros desde 1942. Foram analisadas as convenções internacionais e demais mecanismos externos que possam ter contribuído para a transformação do Ministério Público brasileiro e o estabelecimento das suas pautas. Em relação especificamente ao Ministério Público do Estado da Bahia, foram analisadas a produtividade, os orçamentos anuais, as principais operações e as revistas da Associação dos Membros da Bahia. Além disso, foi realizado um levantamento, através da aplicação de questionários com promotores e procuradores de justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Portanto, trata-se de uma pesquisa natureza quali-quantitativa com diversidade de processos, razão pela qual os detalhes metodológicos de cada um deles serão melhor abordados nos respectivos tópicos, com exceção do levantamento sobre a percepção que ganhou um capítulo próprio para melhor organização e compreensão.

Embora a presente pesquisa não seja estritamente comparável, buscou-se cotejar a percepção dos membros Ministério Público local com o universo apontado nas outras pesquisas etnográficas referentes ao MP brasileiro, discutindo também a questão da unidade, embora não fosse este o seu principal objetivo. Em que pese os questionários tenham por objeto os membros do Ministério Público da Bahia, é importante dizer que a presente pesquisa visa uma compreensão não só do MPBA, mas de todo o *Parquet* brasileiro. Por isso, em um primeiro momento será abordado o desenvolvimento do Ministério Público do ponto de vista histórico e nacional, buscando produzir um conhecimento por meio da dedução, ou seja, partindo do raciocínio geral para o específico. Em uma segunda etapa, será empregada a lógica reversa,

analisando-se o Ministério Público da Bahia para se produzir um raciocínio de natureza indutiva, visando confirmar ou não as conclusões anteriores. Para unir essas duas realidades e promover a análise dos resultados, serão empregadas teorias de diversas áreas do conhecimento, como as teorias da associação diferencial, da análise do discurso, das estruturas sociais, da representação social e da identidade corporativa, além de outras.

Por dever de transparência e lealdade acadêmica, deve-se registrar que o lugar de fala do autor é o de um promotor de justiça que, em alguma medida, influencia e é influenciado pelo *campo* e pelo *habitus* institucional, especialmente no tocante ao discurso de combate à corrupção. Por outro lado, também é o lugar de fala do acadêmico interessado na compreensão das relações sociais e na construção do conhecimento.

O trabalho está organizado em cinco capítulos. O primeiro, denominado “a evolução histórica-normativa do Ministério Público e o combate à corrupção”, estuda o seu desenvolvimento do MP no mundo e no Brasil, sobretudo através dos acontecimentos históricos e análise da sucessão das leis. Além disso, expõe ao fenômeno da corrupção enquanto categoria analítica e aborda como o mundo lida com ela, especialmente a partir do desenvolvimento das agências anticorrupção. O segundo capítulo aborda o desenvolvimento da memória da impunidade da corrupção no Brasil, a imagem e a autoimagem do MP e como esses fenômenos se relacionam com o desenvolvimento de uma identidade do Ministério Público, sendo denominado de “a identidade institucional do Ministério Público a partir do discurso da corrupção”. O terceiro capítulo foi denominado de “interlúdio metodológico” e traz esclarecimentos metodológicos prévios à apresentação dos resultados da análise documental e do levantamento da pesquisa relativa ao MPBA, problematizando ainda o Ministério Público enquanto campo estruturado e as compreensões acerca da unidade. O quarto capítulo foi destinado ao estudo do “Ministério Público do Estado da Bahia” e à apresentação do levantamento realizado com os procuradores e promotores. O último capítulo, denominado de “o que move o Ministério Público”, foi destinado à explicação do fenômeno, aglutinando as evidências de ordem dedutivas e indutivas colhidas ao longo do trabalho. Por fim, foram apresentadas as considerações finais do estudo, além de sugestões para o desenvolvimento da instituição.

2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA-NORMATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O COMBATE À CORRUPÇÃO

Compreende-se que parte relevante do estudo para a compreensão de uma instituição é a análise da sua evolução no tempo e no espaço, bem como das suas relações na sociedade. No presente capítulo, será abordada a evolução histórico-normativa do Ministério Público no mundo e no Brasil, investigando as suas origens e o seu desenvolvimento, sobretudo através da sucessão das leis. Com isso, este capítulo tem a pretensão de analisar como o Ministério Público brasileiro se apresenta organicamente e qual a sua interface com o fenômeno da corrupção enquanto categoria analítica no quadro atual. Por fim, será abordado como o mundo e o Brasil lidam com ela, especialmente a partir do desenvolvimento das agências anticorrupção.

2.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO MUNDO E NO DIREITO COMPARADO

A origem do Ministério Público é muito controvertida, encontrando-se traços iniciais da instituição na Antiguidade, na Idade Média e no Direito Canônico, normalmente associados a algumas funções encarregadas de eventualmente exercer a acusação. Segundo Goulart (2019, p. 96), tão-somente “a partir do século XIII, na França, o Ministério Público começou a institucionalizar-se como carreira de Estado, passando a assumir aquelas funções que originalmente cabiam a pessoas ligadas ao poder ou a estruturas primitivas, pulverizadas e não institucionalizadas”. A origem usualmente indicada é a Ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV, o Belo, Rei da França, que impôs aos procuradores o mesmo juramento dos juízes, vedando-lhes patrocinar outros que não o rei (MAZZILLI, 1991, p. 1-3)⁴.

A expressão “Ministério Público”, no sentido da instituição ora tratada, deriva de “*ministère public*” que passou a ser usada com frequência nos provimentos legislativos do século XVIII, designando as funções ou a um magistrado específico encarregado delas. Supõe-se que a expressão decorreu da própria prática quando os procuradores do rei se referiam ao seu

⁴ O Ministério Público era considerado uma verdadeira magistratura, diversa e independente dos julgadores, pois os Procuradores do Rei dirigiam-se aos juízes do mesmo “*assoalho*” (*‘Parquet’* em francês) em que estes estavam sentados, porém o faziam de pé. Daí a expressão cunhada ao Ministério Público de que ele era a Magistratura de pé (RANGEL *apud* GARCIA, 2012, p. 134).

próprio mister ou ministério (VELLANI *apud* MAZZILLI, 1991, p. 1-4). Com a assunção do poder pela burguesia, através da revolução de 1789, houve ampla reforma política e o Ministério Público foi definido como agente do Poder Executivo perante os tribunais, na fiscalização do cumprimento das leis e dos julgados, com independência em relação ao Parlamento e ao Judiciário (GOULART, 2019, p. 96). Para o Procurador de Justiça e historiador, Joaquim Cabral Netto (2016, p. 9), o Ministério Público é uma instituição eminentemente francesa e “é possível que sua ‘certidão de nascimento’ esteja na Lei de 20 de abril de 1810, sob o mando de Napoleão, quando recebeu sua forma definitiva, a qual ainda permanece – acrescida das nuances e atribuições impostas pela sua própria evolução”.

Atualmente, na França, o Ministério Público é o titular da ação penal pública e fiscal da lei, cabendo-lhe ainda dirigir e supervisionar a relação com a Polícia de atividade judiciária que lhe é subordinada. Entretanto, apesar de ser considerado uma magistratura especial, o Ministério Público francês não goza da mesma garantia de estabilidade dos magistrados judiciais e estão hierarquicamente subordinados ao Ministro da Justiça (RANGEL *apud* GARCIA, 2012, p. 145-146).

Na Constituição Portuguesa⁵, os membros da instituição são chamados de magistrados do Ministério Público e há subordinação hierárquica entre eles. Entretanto, não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei. O Ministério Público goza de estatuto próprio e autonomia, cabendo-lhe representar o Estado,

⁵ Ministério Público

Artigo 219.º

Funções e estatuto

1. Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.

2. O Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da lei.

3. A lei estabelece formas especiais de assessoria junto do Ministério Público nos casos dos crimes estritamente militares.

4. Os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados, e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei.

5. A nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da ação disciplinar competem à Procuradoria-Geral da República.

Artigo 220.º

Procuradoria-Geral da República

1. A Procuradoria-Geral da República é o órgão superior do Ministério Público, com a composição e a competência definidas na lei.

2. A Procuradoria-Geral da República é presidida pelo Procurador-Geral da República e compreende o Conselho Superior do Ministério Público, que inclui membros eleitos pela Assembleia da República e membros de entre si eleitos pelos magistrados do Ministério Público.

3. O mandato do Procurador-Geral da República tem a duração de seis anos, sem prejuízo do disposto na alínea m) do artigo 133.º. (PORTUGAL, 1974)

participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática. Conforme a Lei nº 68/2019, aprovada recentemente pela Assembleia da República de Portugal, em 27 de agosto de 2019, além das funções constitucionais, cabe ao Ministério Público português a representação e a função consultiva de outros entes do Estado; velar para que a função jurisdicional se exerça em conformidade com a Constituição; e assumir a defesa de interesses coletivos e difusos, bem como de crianças, jovens, idosos, adultos com capacidade diminuída e outras pessoas especialmente vulneráveis. No plano penal, destaca-se a coordenação e a fiscalização da atividade dos órgãos de polícia criminal, além da direção da investigação e das ações de prevenção criminal, assistido, sempre que necessário, pelos órgãos de polícia criminal.

Na Espanha, o “Ministério Fiscal”⁶ integra o Poder Judiciário e tem por missão promover a ação da justiça, a defesa da legalidade, dos direitos dos cidadãos, do interesse público tutelado pela lei, velar pela independência dos tribunais e procurar estes para a satisfação do interesse social. Neste País, a sua atuação se limita à acusação e jamais à instrução. Assim, a condução dos trabalhos preparatórios para a propositura da ação penal fica a cargo da “polícia judicial”, mas com endereçamento ao “Ministério Fiscal, que exercita a ação penal e vela, por conseguinte, pela realização da fase investigatória (GARCIA, 2012, p. 145-146).

Na Itália, os membros são selecionados mediante concurso para uma única carreira da magistratura, podendo escolher entre as funções judicial ou ministerial a cada promoção ou remoção. O Ministério Público pode expedir mandados de prisão em casos de emergência, desde que comunique ao Juiz de Instrução (MELO, 2006). Na Constituição italiana⁷, o exercício da ação penal é obrigatório por parte do Ministério Público, cabendo-lhe toda a atividade persecutória, inclusive a direção das investigações realizadas pela polícia judicial, a qual atua em perfeita integração com o órgão ministerial (GARCIA, 2012, p. 145-144).

⁶ Título VI. Del Poder Judicial
Artículo 124

1. El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.

2. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.

3. La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.

4. El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial. (ESPAÑA)

⁷ Art. 112.

Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale. (ITÁLIA, 1947)

Na Constituição argentina⁸, o Ministério Público está previsto em uma seção separada dos outros poderes e é definido com um órgão independente, com autonomia funcional e financeira, cujos membros possuem imunidades funcionais e intangibilidade de remuneração. A função do Ministério Público é promover a ação da justiça em defesa da legalidade dos interesses gerais da sociedade e é dirigido por um Procurador Geral da Nação e por um Defensor Geral da Nação. Conforme Melo (2016), o Ministério Público argentino é constituído por duas instituições, sendo vedada a defesa do Estado pela Instituição. O Ministério Público Fiscal é responsável pela ação penal e pelas atribuições de investigar e fiscalizar. Ao Ministério Público da Defesa cabem as curadorias como família, ausentes, menores, sendo que apenas eventualmente exerce a assistência jurídica aos carentes.

Nos Estados Unidos, não existe um quadro de carreira e a chefia é escolhida por indicação política ou eleição, direta ou indireta, a depender o ente federado. Os Procuradores-Gerais podem contratar e demitir novos membros dentre profissionais da área jurídica da sua confiança e nem todos os membros possuem independência funcional. Há disponibilidade da ação penal e em torno de 80% das ações criminais terminam em acordo (MELO, 2016). Além disso, o órgão está vinculado ao Poder Executivo e recebe a função de defesa, de consultoria e assessoramento dos órgãos do governo (SIMON, 1988). Com isso, verifica-se que apesar de existirem algumas semelhanças, há também muitas diferenças entre os Ministérios Públicos no mundo, variando muito em relação à amplitude de atribuições, garantias, autonomia, poderes, formas de provimento e organização.

2.2 A HISTÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

No Brasil colonial, a acusação dos criminosos era restrita à iniciativa das vítimas ou de seus familiares. Com o desenvolvimento da Colônia e a necessidade de um mecanismo de justiça mais eficiente, em 07 de março de 1609, na Bahia, com a implementação do Tribunal da

⁸ SECCIÓN CUARTA

Del ministerio público

Artículo 120.- El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República.

Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca.

Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones (ARGENTINA).

Relação do Estado do Brasil, nasceu o Ministério Público brasileiro com a previsão da figura do Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco e Promotor de Justiça⁹, sendo o cargo ocupado inicialmente por um dos dez desembargadores daquela corte (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA). No entendimento de Cabral Netto (2016, p. 8), nessa época ainda não existia, de fato, o Ministério Público enquanto órgão específico para provocar a atuação do Poder Judiciário. Citando Inconfidência Mineira, o historiador lembra que, quando o Visconde de Barbacena, Governador e Capitão-Geral da Província de Minas Gerais, expediu a Portaria de 16 de junho de 1789, ordenando ao Desembargador Ouvidor-Geral e Corregedor Pedro José Araújo de Saldanha que procedesse a “uma investigação e inquisição devassa, com relação ao temerário e abominável projeto de uma sublevação contra a Majestade e legítima soberania da Rainha”, ele “encarnava o Estado-Administração no seu mais alto nível político-administrativo e foi ele, diretamente, quem acionou o Poder Judiciário”. Assim, finaliza aduzindo que:

A ingerência do mais alto representante do Poder Executivo, a produção de Provas ordenada por ele, a fiscalização da atuação dos desembargadores na condução da Devassa pelo Visconde de Barbacena e a ausência de um contraditório regular, deveram-se à inexistência do Ministério Público. [...] Como as instituições não se construíram aos saltos, foi necessário um longo período para que se entendesse que a melhor salvaguarda do cidadão é a separação entre a Magistratura administrativa e a judicial, porque o funcionário que ordena não deve ser o que julga (CABRAL NETTO, 2016, p. 8).

A Constituição de 1824 não cuidou do Ministério Público, embora tenha atribuído ao Procurador da Coroa, Soberania e Fazenda Nacional o encargo de acusar no juízo dos crimes alguns delitos, sem ter, contudo, a categoria de chefe da instituição. A Lei Imperial de 18 de setembro de 1828, que criou o Supremo Tribunal de Justiça, estabeleceu que caberia ao “Promotor da Justiça, na forma do art. 30, intervir sempre na acusação de todos os crimes, ainda havendo parte acusadora. Já no Código de Processo Criminal de 1832, foi designado ao “Promotor Público” as atribuições de denunciar e acusar os crimes públicos, solicitar a prisão e punição de criminosos e dar parte às autoridades competentes das negligências, omissões e prevaricações dos empregados na administração da Justiça. No impedimento, ou falta do Promotor, os Juízes Municipais nomeariam alguém para que servisse interinamente.

⁹ A existência deste cargo já era mencionada nas Ordenações Manuelinas, de 1521, e nas Ordenações Filipinas de 1603.

No Decreto nº 4.835/1871, que regulamentou a Lei do Ventre Livre, há referência à convocação do “promotor público” para a fiscalizar a lavratura dos registros dos filhos livres de escravas, além do poder de requisitar certidões gratuitas para a defesa dos direitos destes. A primeira referência à expressão “Ministério Público” no Brasil aparece em 1874, através do Decreto nº 5.618, e a partir de 1889 passa a ser tratado como instituição (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA).

Em 11 de setembro de 1890, através do decreto nº 848, o Ministério Público teve as suas atribuições definidas em lei, cabendo-lhe, basicamente: “promover e exercitar a acção publica, funcionar e dizer de direito em todos os processos criminaes e causas que recaiam sob a jurisdicção da justiça federal”; “funcionar como representante da União, e em geral officiar e dizer de direito em todos os feitos submettidos à jurisdicção do Supremo Tribunal” e “velar pela execução das leis, decretos e regulamentos, que devem ser applicados pelos juizes federaes”. Como conta Joaquim Cabral Netto (2016, p. 10):

O que se nota em relação ao Ministério Público no Brasil, até fins do século 19, é que era um organismo desordenado, incipiente, cujos membros não gozavam de garantias nem tinham definidas suas funções e atribuições. A sua existência, ao tempo do império, era de tal modo opaca que alguns autores a consideravam como “obra marcadamente republicana”. E Pimenta Bueno Aduzia que o ‘nosso Ministério Público é incompleto, sem centro, sem ligação, sem unidade e harmonia’.

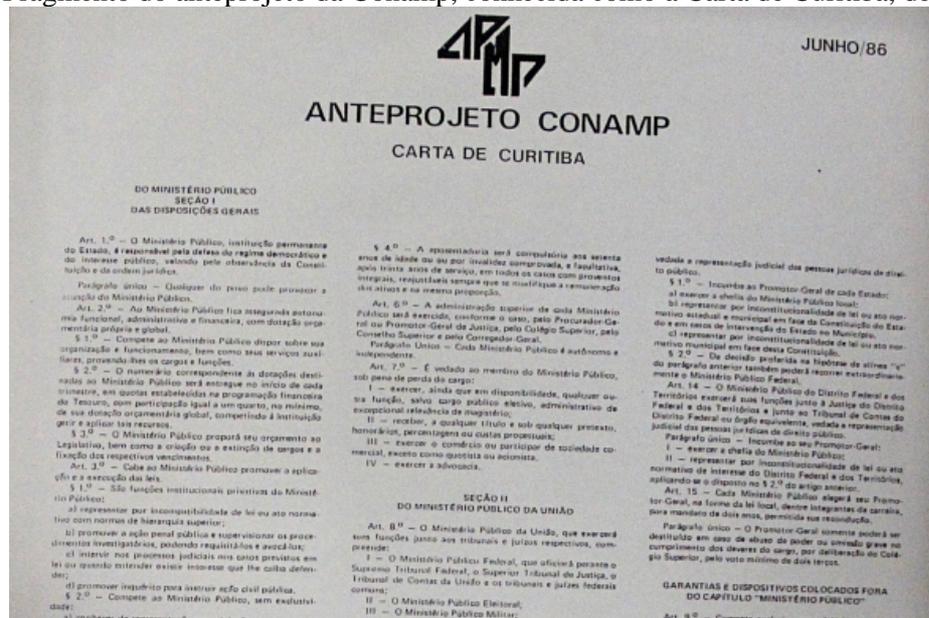
Mazzilli (1991, p. 7) explica que, durante o período republicano, houve um nítido desenvolvimento institucional do Ministério Público sendo que, com os Códigos de Processo de 1939 e 1941, passa a atuar como fiscal da lei, torna-se regra a sua titularidade na promoção da ação penal e conquista o poder de requisição de inquérito policial e diligências. Já na Constituição de 1967, o Ministério Público foi citado no capítulo referente ao Poder Judiciário, porém, em seguida, na Constituição de 1969, foi deslocado para o Poder Executivo, sem independência funcional, financeira e administrativa.

Com a edição da primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, a Lei Complementar nº 40/1981, que instituiu as principais atribuições, garantias e vedações do órgão, o MP estadual passou a ter um estatuto básico e uniforme nacionalmente e a assumir um papel mais relevante, mudando a função de “auxiliar do governo” para a de “cooperador da Justiça”. A Lei de Ação Civil Pública foi publicada em 1984 e ampliou a atuação do Ministério Público, que assumiu a função de agente tutor dos interesses difusos e coletivos (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA). Com efeito, a LC 40, que tratou do Ministério público estadual, disciplinou de forma consolidada, pela primeira vez, acerca da

finalidade especial de proteção da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis; dos princípios; da proteção da constituição e das leis; da titularidade da ação penal e da ação civil; da autonomia administrativa e financeira; e de algumas garantias. Entretanto, apesar do avanço da LC 40, o Ministério Público da união continuou cumulando as atribuições de Ministério Público com as da Advocacia Pública.

Em 1986, durante o 1º Encontro Nacional dos Procuradores Gerais de Justiça e dos Presidentes de Associações do Ministério Público, foi aprovada a “Carta de Curitiba” que elencou as principais reivindicações dos membros dos Ministérios Públicos de todo o país e da união de associações estaduais e da Associação Nacional do MP (CONAMP), delineando um novo perfil institucional do MP (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA).

Figura 1 – Fragmento do anteprojeto da Conamp, conhecida como a Carta de Curitiba, de 1986



Fonte: Aras (2019)

Em 1988, foi promulgada a Constituição Cidadã, que reservou ao Ministério Público a primeira seção das funções essenciais à justiça e o definiu como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Entre outros avanços, em resumo, houve o estabelecimento, em nível constitucional, das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade, e novas funções institucionais. Além disso, a Constituição uniu o Ministério Público enquanto instituição, estabelecendo um mesmo regime jurídico para os Ministérios Públicos da União e dos Estados, inclusive

vedando a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. De acordo com Hugo Nigro Mazzilli (1991), foi “com a Constituição democrática de 1988 que o Ministério Público brasileiro alcançou seu crescimento maior, sequer comparável ao dos outros países, ainda que de semelhante tradição cultural”. A importância da Constituição Federal de 1988 para o Ministério Público também é ressaltada por Lemgruber *et al* (2016, p. 6), quando asseveram que:

[...] a Constituição de 1988 outorgou ao MP atribuições muito mais amplas que a da acusação penal, transformando-o em guardião de direitos individuais e coletivos, e abrindo espaço para que atuasse em áreas tão diversas como eleições, consumidor, meio ambiente, educação, saúde, povos indígenas, patrimônio histórico, atividades policiais e prisões. A vastidão das suas competências e a autonomia em relação aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário levam, inclusive, a identificar-se o MP pós-1988 como um “quarto poder” (cf. Arantes 2002), responsável por nada menos que a garantia da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Tal amplitude é uma peculiaridade brasileira (Sadek 1997), que contrasta com outros casos, como o norteamericano, em que a ação dos promotores públicos restringe-se quase exclusivamente à área penal.

Em 1993, foram editadas as leis orgânicas dos Ministérios Públicos (8.625/93 e 75/93), consolidando as diretrizes constitucionais e trazendo outras previsões que fortaleceram o Ministério Público. É imperativo destacar que, após a Constituição e em virtude dela, o Ministério Público também avançou muito por meio da legislação esparsa, que criou ou regulamentou novas atribuições e poderes, a exemplo das Leis 7.853/89 (apoio a pessoas com deficiência), 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.708/90 (Código de Defesa do Consumidor), 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), 8.884/94 (lei de prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica)¹⁰, 9.034/1995 (organizações criminosas)¹¹, 9.296/96 (interceptação de comunicações), 9.613/98 (Lavagem de Capitais), 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) e tantas outras.

¹⁰ Derrogada pela Lei nº 12.529/2011

¹¹ Derrogada pela Lei nº 12.850/2013

2.3 OS CONGRESSOS NACIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O SURGIMENTO DE UMA CONSCIÊNCIA NACIONAL

Os Congressos Nacionais do Ministério Público foram uma peça-chave no desenvolvimento da instituição. O Procurador de Justiça e historiador Joaquim Cabral Netto (2016, p. 13) conta que “no final do segundo quartel do século 20, o Ministério Público do Brasil se mostrava desunido, sem estrutura firme, desprestigiado e com as chefias que voluteavam ao sabor de momentâneas condições políticas”. Entretanto, com o advento dos códigos Penal, de Processo Penal e da Lei de Contravenções Penais, em 1940, tornou-se necessária a realização de estudos e debates, motivando a realização do 1º Congresso Nacional do Ministério Público, em 1940.

Conforme registra o referido Procurador (CABRAL NETTO, 2016, p. 16), a par dos temas jurídicos, pela primeira vez, membros de todo o Brasil procuraram criar “as ‘bases fundamentais para um código (ou estatuto) do Ministério Público’, nele inserindo uma série de anseios para a melhora da instituição”. Buscava-se, sobretudo, a independência em relação à magistratura; uma carreira própria provida mediante concurso; vencimentos nunca inferiores a dois terços do que percebiam os juízes; a estabilidade funcional; impedir as remoções arbitrárias; direito às férias remuneradas; evitar o acúmulo das funções do Ministério Público com a advocacia das pessoas jurídicas de direito público; uma estrutura mínima para todos os ministérios públicos dos estados; e criação de associações do Ministério Público.

Através dos Congressos, as regiões começaram a fazer contatos e a conhecer a realidades dos Ministérios Públicos, iniciando-se a formação do que denominaram de “consciência nacional do Ministério Público”, que foi a base para a construção de uma identidade institucional em todo o Brasil. Fruto dos encontros nacionais também, foi criada, em 1971, a Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público – CAEMP, que também teve grande importância para a união da instituição (CABRAL NETTO, 2016, p. 25-27).

A CAEMP, atual CONAMP, como bem disse Mazzilli, representou uma estratégia que permitiu a articulação permanente e continuada das lideranças de todos os estados da Federação com vistas à discussão e à construção de uma consciência nacional sobre um novo Ministério Público, a formação, na verdade, de uma nova ideologia acerca do papel a ser desempenhado pela instituição (CABRAL NETTO, 2016, p. 27).

Em 1977, a tese apresentada no V Congresso Nacional do Ministério Público, pelo então Subprocurador da Justiça de São Paulo, Carlos Siqueira Campos, “Ministério Público: Uma Nova Estratégia Para Seu Aperfeiçoamento”, ilustrou bem como estavam borbulhando, na época, as ideias de um projeto nacional de um Ministério Público independente e fortalecido, através da criação de uma consciência nacional pela atuação na imprensa, no Congresso, nos setores de decisão e na opinião pública de modo geral:

Talvez não se esteja dizendo nenhuma novidade em um congresso de Ministério Público, pois todos os temas abordados vêm sendo tratados há muito. Mas, calcado na experiência de uma década de luta incessante pelo desenvolvimento da Instituição, poder-se-á submeter a apreciação do conclave nova postura no encaminhamento das reivindicações:

- a) criação da consciência social em torno da Instituição, para que encontre ela respaldo na opinião pública e na sociedade a que deve servir;
- b) inversão da ênfase até então posta sobre uma pretendida posição de equiparação com a magistratura, em nível de prerrogativas, para se cristalizar a necessidade de firmar, primeiro, o que é a Instituição e seu caráter permanente; o que pode ela fazer de útil à Sociedade que, teoricamente, defende; e, finalmente, de quais poderes deve ser dotada para o desempenho de suas atribuições, cada vez mais amplas e complexas;
- c) a fixação de um projeto nacional de Ministério Público que estabeleça a unidade da Instituição, em todos seus níveis, fixando os princípios gerais, sem prejuízo das peculiaridades advindas do sistema federativo e das condições locais.

Definido, pois, o projeto, estabelecendo-se os princípios gerais, com inversão da ênfase apontada, há que se buscar a criação da consciência social desejada, pela atuação na imprensa, na universidade (quantas teses de mestrado ou doutorado sobre o Ministério Público foram feitas?), nas associações, nos partidos políticos, nos Institutos de Ensino Superior; junto aos advogados, aos juizes, à polícia e às Forças Armadas; junto ao Congresso, centro de debates nacionais; junto aos setores de decisão, de formação da opinião pública .

Será trabalho da CAEMP, das Associações, das Procuradorias, de cada um e de todos os membros do Ministério Público nacional, em todos seus níveis e em todos seus setores. Tem o Ministério Público a história do seu lado. Afinal, como já disse antigo membro da Instituição paulista, "quando o Ministério Público postula é a Pátria quem pleiteia". (SIQUEIRA NETTO, 1977, p. 694-695)

Como reflexo dessa mobilização, em agosto de 1979, segundo Cabral Netto (2016, p. 30-34), ocorreu um dos momentos mais importantes da caminhada da instituição, quando a Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público – CAEMP solicitou uma audiência ao Ministério da Justiça e lhe entregou a sugestão do anteprojeto que viria a se tornar a Lei Complementar nº 40/80, trazendo pela primeira vez um conceito e as linhas mestras de Ministério Público de todo o País. Em 1985, quando já se falava na convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, foi realizado o VI Congresso Nacional do

Ministério Público, onde foi discutido o tema do Ministério Público na Constituição. Além disso, em 1986, em Curitiba, foi realizado o Primeiro Encontro de Presidentes de Associações e Procuradores-Gerais de Justiça, de onde saiu o esboço para o documento conhecido como a Carta de Curitiba. Este documento, aprovado em uma nova reunião por todas as lideranças do Ministério Público do Brasil, pouco tempo depois, em Porto Alegre, resultou um anteprojeto de Ministério Público voltado aos constituintes (CABRAL NETTO, 2016, p. 37-38).

Figura 2 – Fotografia do 1º Encontro Nacional de Procuradores Gerais de Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Público de 1986



Fonte: Aras (2019)

Nota-se, portanto, que os Congressos Nacionais do Ministério Público foram fundamentais para a mobilização da categoria que tinha por escopo a fixação de um projeto nacional de Ministério Público, além da conquista de poderes e valorização profissional. A união dos esforços e da atuação classista foi registrada em uma reportagem, de 1987, da Folha de São Paulo:

Figura 3 – Recorte de edição do jornal Folha de São Paulo de 1987

A. 10. — 1.º caderno — POLÍTICA — Domingo, 23 de agosto de 1987

FOLHA DE S. PAULO

'Lobby' marca estratégia do Ministério Público

Da Sucursal de Brasília

Sem grandes passadas como as da União Democrática Ruralista (UDR), e sem fazer barulho como os manifestantes que entram e saem em emendas de iniciativa popular no deputado Ulysses Guimarães no último dia 12 em Brasília, os representantes do Ministério Público estão conseguindo transformar em realidade suas pretensões e tornarem-se um "quase poder" na definição do deputado Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP), de esquerda (segundo levantamento da Folha publicado no caderno "Os Eleitos", em 19 de janeiro). A eficiência do "lobby" se explica pelo fato de que dos dezesseis membros titulares da Subcomissão do Poder Judiciário, que produziu o relatório inicial sobre o Ministério Público, somente dois não são advogados ou promotores de justiça.

O relatório, que reproduz, na essência, a proposta do capítulo relativo ao Ministério Público feita pela Confederação Nacional das Associações de Ministério Público (Conamp), de Ministério Público (Conamp), foi aprovado por unanimidade de na subcomissão, e acabou inteiramente, sem grandes alterações, o anteprojeto do relator da Comissão de Sistematização, deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM).

Na subcomissão, o presidente e os dois vice-presidentes são advogados, e o relator é Plínio Sampaio, promotor aposentado. Na comissão à qual se subordinam, a Organização dos Poderes e Sistema de Governo, dois terços dos 63 membros titulares também passaram pelas faculdades de Direito. O relator é o deputado Egídio Ferreira Lima (PMDB-PE), centro-esquerda, advogado e juiz aposentado.

A Conamp instalou sua base de operações em Brasília em dois apartamentos no 4º andar do Hotel Bristol, ocupando alternativamente o gabinete do deputado Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), centro-esquerda, também promotor; de Nelson Jobim (PMDB-RS), centro; e do senador Maurício Corrêa (PDT-DF), centro-esquerda. O presidente da entidade, no entanto, Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo, 42, tem uma intenção meramente corporativista no trabalho.

Queremos assumir a defesa dos direitos da sociedade contra o Estado", diz Aróldo, para quem faltam instrumentos adequados ao cidadão para que ele possa se defender contra o abuso do poder econômico, por exemplo.

Pela proposta dos promotores, o Ministério Público se torna autônomo do Poder Executivo, sendo fiscalizado pelo Legislativo. "Para cumprir sua função", diz Sampaio, "ele não pode estar vinculado a poder algum".

Baseado nesse princípio, o projeto destina a uma Procuradoria-Geral da União a função de representar judicialmente o Estado, deixando o Ministério Público como defensor unicamente da sociedade.

Essa divisão de funções — que resolveria o que Sampaio considera uma "contradição básica" (o Ministério Público se incumbir da defesa da sociedade contra o Estado do qual é dependente) — é combatida pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), ao lado do próprio procurador-geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence.

Para Pertence, manter a dupla função teria a vantagem de tornar possível qualquer "solução corporativista", como ele entende a função do procurador-geral da República

que par reivindicações classicistas". O presidente de ANPR, Roberto Gurgel — que conta com o apoio parlamentar de deputados como Sigmaringa Seixas (PMDB-DF), esquerda, e Luiz Henrique (PMDB-SC), centro-esquerda —, também situa a divisão de funções do Ministério Público Segundo ele, a contradição não existe. "Num Estado democrático, os objetivos da sociedade se confundem com os do Estado", afirma. Quanto à escolha do procurador-geral, Gurgel propõe a nomeação pelo presidente da República a partir de uma lista tripartite apresentada pela classe, com aprovação posterior do Senado Federal. Com esse sistema, pretende "mitigar" o corporativismo que, segundo ele, caracteriza em certa medida o Ministério Público.

A equiparação com a Magistratura (juizes) outro ponto sobre o qual há duas entidades — Conamp e ANPR — divergem, é considerada por Gurgel de tendência corporativista. Antônio Aróldo, ao contrário, considera a equiparação uma maneira de garantir o trabalho de defesa da sociedade.

O QUE DIZEM OS TEXTOS			
	Constituição atual	Projeto Cabral	Substitutivo
Conceito	Nada consta.	O Ministério Público é responsável pela defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.	Mantém a formulação do Projeto Cabral.
Autonomia	Nada consta.	O Ministério Público possui total autonomia funcional, administrativa e financeira, sendo responsável pelo seu próprio orçamento.	Mantém a formulação do Projeto Cabral, exceto quanto ao orçamento, que ficará vinculada a um de Direitos Organizacionais.
Estrutura	Nada consta.	Completam o Ministério Público o Ministério Público Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público Federal Eleitoral, o Ministério Público Militar, o Ministério Público dos Estados e os Tribunais e Juizes Federais comuns.	Completam o Ministério Público o Ministério Público Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público Militar, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, o Ministério Público dos Estados e os tribunais e juizes federais comuns.
Princípios institucionais	Nada consta.	A unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.	Mantém a formulação do Projeto Cabral.
Escolha do procurador-geral da República	Nomeado pelo presidente da República, entre cidadãos maiores de 35 anos, "de notável saber jurídico e reputação ilibada".	Nomeado pelo presidente da República, após aprovação pela Câmara dos Deputados.	Mantém a formulação do Projeto Cabral.
Funções institucionais	Nada consta.	Promover ação penal pública; ação civil para a proteção do patrimônio público e social; representar por inconstitucionalidade, defender, judicial e extrajudicialmente, os direitos e interesses dos cidadãos; indagar, requisitar e supervisionar investigações; intervir em qualquer processo, nos casos previstos em lei, ou quando existir interesse público ou social relevante; referendar acordos extrajudiciais; expedir notificações e requisitar informações e documentos; exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei, exceto representação judicial e a consultoria jurídica às pessoas jurídicas de direito público.	Mantém a formulação do Projeto Cabral, alterando a representação por inconstitucionalidade e suprimindo a menção quanto ao poder de expedir notificações e requisitar documentos.
Garantias	Organização em carreira, demissão somente por sentença judicial após dois anos de exercício (ou em processo administrativo com ampla defesa).	Os membros do Ministério Público terão os mesmos garantias, vencimentos e vantagens conferidas aos magistrados, prorrogação de regime de provimento inicial de carreira (com a participação do Judiciário e do Ordem dos Advogados do Brasil), promoção, remoção, disponibilidade e aposentadoria com os direitos judiciais correspondentes.	Mantém a formulação do Projeto Cabral, alterando a relação a período de vencimentos com a magistratura (que civil) e com o acréscimo dos mesmos vencidos a que os juizes estão submetidos.
Controles	Nada consta.	O Poder Legislativo é responsável pela fiscalização do orçamento, do quadro de carreira e dos vencimentos no Ministério Público.	Exercido por um Conselho Nacional de Justiça, a ser regulamentado.
Controles sobre a Polícia Judiciária	Nada consta.	O Ministério Público pode requisitar e acompanhar atos investigatórios criminais, podendo afetar carreira no Polícia Judiciária. A instauração de procedimento investigatório criminal deve ser comunicada ao Ministério Público. O Ministério Público pode promover ou requisitar a instauração de inquéritos de apuração pública e encaminhá-los para apuração criminal.	Mantém a formulação do Projeto Cabral e suprime a menção ao poder do Ministério Público de requisitar e encorrear inquéritos criminais.

Fonte: Aras (2019)

Hoje, é fácil perceber como a união e a organização dos membros do Ministério Público foi determinante para a criação de um novo Ministério Público na Constituição Federal de 1988. Para além da modernização do Ministério Público, o novo projeto constitucional significou o alinhamento ao regime democrático, o aperfeiçoamento do sistema acusatório¹² e a implementação dos meios para a efetivação de direitos fundamentais e sociais.

2.4 A PARTICULARIDADE BRASILEIRA DO ARRANJO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Atualmente, no Brasil, o Ministério Público é definido pela Constituição Federal como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Estando situado no Capítulo IV da Constituição, o Ministério Público não é,

¹² No sistema acusatório, há separação entre as funções de acusar, defender e julgar, ao contrário do sistema inquisitivo em que há a concentração de poderes.

não integra e não está subordinado a nenhum dos Poderes da República, sendo-lhe expressamente assegurada autonomia funcional e administrativa e financeira.

De acordo com a Constituição Federal, o Ministério Público abrange o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados. O primeiro se subdivide em quatro ramos: a) o Ministério Público Federal; b) o Ministério Público do Trabalho; c) o Ministério Público Militar; e d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Além desses, o art. 130 da Carta Magna também prevê o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, aos quais aplicam-se as disposições pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura, embora não integre a mesma estrutura ministerial. O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução¹³. Já os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formam lista tríplice dentre integrantes da carreira, para escolha de seu Procurador-Geral, que é nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, o que lhe garante maior autonomia.

Os membros possuem garantias equivalentes às da magistratura, que garantem grande independência de atuação e que incluem a vitaliciedade¹⁴, a inamovibilidade¹⁵ e a irredutibilidade de subsídio. Também possuem vedações, que visam igualmente a independência, como, por exemplo: a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; b) exercer a advocacia; c) participar de sociedade comercial, na forma da lei; d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; exercer atividade político-partidária; e e) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei. Também foi vedada ao Ministério Público a

¹³ Essa forma de escolha da chefia tem sido questionada pelos próprios membros do MPF, principalmente após a escolha pelo Presidente Jair Bolsonaro, em 2019, do atual Procurador-Geral da República, Augusto Aras, que não figurava na lista tríplice. Para os procuradores, “com a finalidade de garantir à Procuradoria-Geral da República a efetiva independência indispensável ao exercício da missão constitucional do MPF, é necessário fazer um debate amplo, público e aberto sobre a institucionalização, mediante inclusão no texto constitucional, da regra de que o(a) Procurador(a)-Geral da República seja escolhido pelo(a) Presidente da República com base em lista tríplice escolhida pelos membros da instituição, a exemplo do que acontece com o(a) Procurador(a)-Geral de Justiça no Distrito Federal e nos 26 (vinte e seis) estados da Federação”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/procuradores-assinam-manifesto-por-obrigatoriedade-da-lista-triplice-para-escolha-de-pgr.shtml>.

¹⁴ Não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado.

¹⁵ Não pode ser removido contra a sua vontade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa

representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas, viabilizando, inclusive, atuar contra os entes federativos em benefício da sua missão constitucional.

O controle da atuação administrativa e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros é feita pelas corregedorias e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, o qual é composto por membros do Ministério Público, magistrados, advogados e cidadãos que são nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal. As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira e o ingresso ocorre exclusivamente mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação. Entre as suas atribuições, a Constituição prevê como funções institucionais do Ministério Público promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados; defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; e exercer o controle externo da atividade policial.

A Constituição Federal também incumbiu o Ministério Público a função de *ombudsman* ou *defensor del Pueblo*, consistente no dever de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados constitucionalmente. Com efeito, Alexandre Amaral Gavronski e Andrey Borges de Mendonça (2013, p. 628) explicam que:

Nos debates e estudos que precederam a Constituição Federal de 1988 identificou-se a conveniência de se criar no Brasil função inspirada no modelo sueco de *ombudsman*, destinada a receber e apurar as mais diversas reclamações de interesse dos cidadãos contra as autoridades e serviços públicos nos casos de desrespeito aos direitos constitucionais, e diligenciar para sua solução, normalmente sem provocação do Poder judiciário. Esse mesmo modelo orienta, em vários países de língua espanhola, a criação de um órgão denominado *Defensor del Pueblo*, assim como o *ombudsman*, de regra ligado ao parlamento.

Além das atribuições constitucionais, várias outras funções foram conferidas pela lei como a proteção de crianças, idosos e deficientes, a defesa do patrimônio público, dos consumidores e, ainda, a fiscalização do processo eleitoral. Para tanto, também foram conferidos poderes e prerrogativas como expedir notificações; requisitar informações e documentos; requisitar diligências investigatórias; expedir recomendações; notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada; realizar inspeções e diligências investigatórias; ter livre acesso a qualquer local público ou privado,

respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio; e ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública.

Deste modo, conforme salienta Azevedo (2018), o Ministério Público à moda brasileira, forte, independente e com múltiplas funções é modelo genuíno no âmbito do direito comparado, que, no campo da informalidade linguística, poderia ser tratado como a jabuticaba que deu certo, em alusão à metáfora que designa os fenômenos que só acontecem no Brasil, como fruto excepcional das nossas iniciativas e aspirações mais positivas. São com essas características, portanto, de instituição independente, poderosa e com atribuições diversas que, a partir da Constituição de 1988, floresce um Ministério Público novo e que se destaca como uma das instituições com maior capacidade para o combate à corrupção, ao mesmo tempo em que esse fenômeno começa a ser objeto de preocupação no Brasil e no mundo. Interessante observar, contudo, que, com exceção do Código Penal que definiu o *nomem iuris*¹⁶ desse crime, nenhuma outra lei, nesse período, utilizou a palavra corrupção ao atribuir a legitimidade ao Ministério Público.

2.5 A CORRUPÇÃO COMO CATEGORIA ANALÍTICA E FENÔMENO SOCIAL

A palavra corrupção é um termo genérico e polissêmico. Segundo o dicionário Aurélio (2001, p. 189), “corrupção”, ou “corrução”, significa “ato ou efeito de corromper; decomposição. Devassidão, depravação. Suborno, peita”. Já o termo “corromper” é definido como “deteriorar, decompor. Alterar. Perverter. Induzir a realizar ato(s) contrário(s) ao dever, à ética. Apodrecer, adulterar-se, deteriorar-se. Perverter-se”. Citando Luhmann, Ferreira e Fornasier (2015, p. 1583) explicam que “há teorias que formulam conceitos bastante amplos de corrupção, como a teoria dos sistemas autopoieticos, por exemplo. Neste contexto, a corrupção seria uma ocorrência de acordo com a qual um sistema funcional da sociedade sobreporia sua lógica ao funcionamento de outro sistema funcional da sociedade”.

No direito, o conceito de corrupção não encontra menor dificuldade para ser apreendido. O Código Penal, por exemplo, emprega o termo nos artigos 218 (corrupção de menores), 271 (corrupção ou poluição de água potável), 272 (falsificação, corrupção,

¹⁶ Denominação do crime estabelecida pela lei.

adulteração ou alteração de substância ou produtos alimentícios), 273 (falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais), 317 (corrupção passiva), 333 (corrupção ativa) e 337-B (corrupção ativa em transação comercial internacional). Entretanto, várias outras leis trazem alguns crimes que, apesar de não possuírem o mesmo *nomem iuris*, certamente são compreendidos por qualquer pessoa como corrupção, a exemplo dos arts. 312 (peculato)¹⁷ e 316 (concussão)¹⁸ do Código Penal; do art. 90 da Lei nº 8.666/96¹⁹; e do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967²⁰. No âmbito cível, a Lei nº 8.429/92 não menciona a palavra corrupção, porém, prevê atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, que causem prejuízo ao erário ou que atentam contra os princípios da administração pública, sendo esta última classe definida, basicamente, como “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”. Até mesmo a Lei nº 12.486/2013, denominada “Lei Anticorrupção”, somente empregou o termo ora tratado uma vez, quando se referiu à Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais no seu art. 9º. De mais a mais, ainda que considerados os tipos penais²¹ retro citados, ainda subsiste dificuldade para definir uma conduta como corrupta ou não, de acordo com o seu grau de reprovação.

Diante da dificuldade de conceituação, optou-se no presente estudo, pragmaticamente, por utilizar o conceito de “corrupção política”, também denominada de “corrupção burocrática” ou “corrupção pública”, já que é a categoria normalmente mobilizada nas pesquisas sobre corrupção, bem como por ter maior relação com outros fenômenos abordados neste trabalho, como os escândalos. Segundo, Ferreira e Fornasier (2015, p. 1584), a corrupção pública pode ser caracterizada como “o abuso de cargo público para obter benefícios privados”. No mesmo sentido, Bobbio, Matteucci e Pasquino (*apud* FERREIRA; FORNASIER, 2015, p. 1584) a caracterizam como o “fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de

¹⁷ Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio.

¹⁸ Art. 316 - Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida.

¹⁹ Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

²⁰ Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio; II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos; III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas [...]

²¹ Descrição do fato ilícito na lei.

recompensa”. Segundo Ferreira e Fornasier (2015, p. 1584), é possível classificar a corrupção pública em apropriação indébita, patronagem, suborno e abuso de funções, conforme a seguinte definição:

A primeira é a apropriação (desvio ou malversação) indevida (indébita) de recursos de proveito econômico. A patronagem é a seleção de pessoa para um emprego ou benefício governamental levando em consideração apenas os seus vínculos políticos e demais conexões, em detrimento da qualificação ou titulação. O suborno pode ser caracterizado como o uso de um incentivo para influenciar indevidamente o desempenho de pessoa que exerce função pública. O abuso de funções ocorre quando alguém viola seus deveres funcionais em favor do proveito próprio (FERREIRA; FORNASIER, 2015, p. 1584).

Do ponto de vista da criminologia, muitas teorias disputam a explicação do fenômeno. A teoria da associação diferencial e a teoria econômica do crime, contudo, destacam-se por oferecer esclarecimentos que servem muito propriamente para compreender a corrupção como espécie de crimes do colarinho branco. A teoria da associação diferencial foi desenvolvida por Edwin Hardin Sutherland após analisar as estatísticas criminais e estranhar uma maior incidência na classe baixa e o fato de que menos de dois por cento das pessoas condenadas a penas privativas de liberdade pertenciam à classe alta (SUTHERLAND, 2014, p. 93-94). De acordo com Sutherland (2014, p. 94-100), as explicações criminológicas usuais seriam inválidas por utilizarem amostras enviesadas, já que negligenciavam os crimes praticados por empresários e outros profissionais. Isto porque, enquanto os crimes da classe baixa seriam conduzidos por policiais, promotores e juízes, com penas de multa, prisão e de morte, os crimes da classe seriam processados administrativamente, não sendo considerados verdadeiramente criminosos por eles mesmos, pela sociedade e pelos criminólogos, mesmo porque, em função do *status* social que usufruem, eles influenciam o que é introduzido na legislação e como ela é interpretada. Assim, conclui o referido autor:

A hipótese aqui sugerida como uma substituição para as teorias convencionais é a de que a criminalidade de colarinho branco, como qualquer outra criminalidade sistemática, é aprendida; que ela é aprendida em associação direta ou indireta com aqueles que já praticam o comportamento; e aqueles que aprendem este comportamento criminoso são apartados de contatos íntimos e frequentes com comportamento de obediência à lei. Se uma pessoa torna-se um criminoso ou não é amplamente determinado pela frequência e intimidade de seus contatos com as duas espécies de comportamento. Isto pode ser denominado de processo de associação diferencial. É uma explicação para a origem das criminalidades de colarinho branco e da classe baixa. Aqueles que se tornam criminosos de colarinho branco, na maioria das vezes, iniciam suas carreiras em bons bairros e lares, são graduados em universidades com algum idealismo e, com pouca escolha por parte deles, participam de

certas situações negociais em que a criminalidade é praticamente um costume e são introduzidos naquele sistema de comportamento como em qualquer outro costume. Os criminosos da classe baixa geralmente começam suas carreiras em bairros e famílias decadentes, encontram delinquentes disponíveis de quem adquirem as atitudes e técnicas do crime ao se associar com aqueles e em segregação parcial de pessoas que respeitam a lei. O essencial do processo é o mesmo para as duas classes de criminosos. Isso não é um processo de assimilação na sua totalidade, uma vez que inovações são feitas, talvez, com maior frequência no crime de colarinho branco do que no da classe baixa. Os gênios inventivos para os criminosos da classe baixa via de regra são criminosos profissionais, enquanto os para várias espécies de crime de colarinho branco geralmente são operadores do Direito. (SUTHERLAND, 2014, p. 102-103)

Outra teoria relevante para entender a corrupção e os crimes do colarinho branco é a teoria econômica da escolha racional que, embora inicialmente utilizada para explicar o consumo e a produção, foi difundida para compreender o comportamento humano em várias áreas (ALENCAR; GICO JR., 2011, p. 76). No estudo da criminalidade, a construção teórica foi desenvolvida por Gary Becker, quando passou a ser conhecida como teoria econômica do crime. Segundo essa compreensão, as pessoas cometem ilícitos quando os benefícios são superiores aos custos, fazendo ressurgir os questionamentos sobre os efeitos retributivos e dissuasivos das penalidades (ALENCAR; GICO JR., 2011, p. 77).

De acordo com esse modelo, quando a expectativa “E[U]” é positiva, o agente tem incentivos para cometer o ilícito, do contrário, ele não tem incentivos. Aqui a probabilidade e a magnitude da punição são os elementos-chave para a análise juseconômica do comportamento criminoso. A essa altura deve estar bem claro que, de acordo com a teoria, a atividade criminosa é altamente dependente dos fatores que influenciam a alocação de tempo entre atividades legais e ilegais (custo de oportunidade). Essa teoria foi testada em pesquisas empíricas, como a de Ehrlich, de 1974, que encontram evidências que a apoiam indicando que há uma relação estatisticamente relevante entre probabilidade de punição e ocorrência de todos os tipos de crime. O mais interessante é que o mesmo estudo encontrou uma relação semelhante entre a magnitude da punição e a taxa de criminalidade, mas com significância estatística apenas para metade dos casos. Essa evidência empírica pode indicar que a maior probabilidade de ser pego pode produzir um efeito dissuasivo maior que a magnitude da punição. (ALENCAR; GICO JR., 2011, p. 77)

No mesmo contexto, Alencar e Gico Jr. (2011, p. 80) entendem que, considerando as evidências empíricas disponíveis, a aplicação da lei (*law enforcement*) tem um efeito dissuasivo substancial, sendo que “a variável mais importante para reduzir a corrupção é a probabilidade de punição (p), seguida da magnitude das sanções judiciais (J) para ambos os agentes, corruptor e servidor corrupto, e, por fim, a magnitude das sanções administrativas (A) aplicáveis apenas

ao servidor corrupto”. Em sua análise econômica da proibição, Mark Thornton (2018, p. 125) também concebe que:

Penalidades tais como multas, confisco de ativos e períodos de prisão são estabelecidas para desencorajar a atividade no mercado. A implementação da proibição requer a utilização de recursos para tornar as penalidades eficientes no desencorajamento dessas atividades. O desvio das facilidades existente para a aplicação pode envolver alguma economia, porém não elimina a necessidade de recursos adicionais. A quantidade de recursos dedicados à aplicação da proibição irá determinar (dentro de uma dada estrutura de penalidades) o grau de risco colocado sobre os participantes do mercado e, portanto, os efeitos que a proibição terá sobre a produção e o consumo.

Para Filgueiras (2009, p. 397), o problema da abordagem econômica é que ela desconsidera os processos sociais, os quais também são influenciados por valores e normas institucionais e culturais. Não há uma teoria da corrupção no Brasil, porém a vertente interpretativa do pensamento político e social brasileiro normalmente mobilizada para explicar a malversação de recursos públicos no Brasil se centra no patrimonialismo herdado da colonização que impediria a separação entre o público e o privado (FILGUEIRAS, 2009, p. 388). Para Sérgio Buarque de Hollanda (*apud* FILGUEIRAS, 2009, p. 390), o patrimonialismo seria um problema societal derivado da cultura da cordialidade, que geraria uma certa incapacidade de fazer construir uma ordem pública e democrática baseada em relações impessoais. De outro lado, na concepção de Raymundo Faoro (*apud* FILGUEIRAS, 2009, p. 388-389), o patrimonialismo no Brasil constituiria um vício de origem, herdado do mundo ibérico, em que o estamento burocrático comportava-se como proprietário da soberania, e que se reproduziu como marca da nossa tradição política por meio da corrupção, sendo o clientelismo e o nepotismo, exemplos dessa relação.

Jessé Souza (2017) confronta Hollanda e Faoro pois, para ele, a interpretação dominante do país ajudou a criar a ideia de que o Estado abriga uma elite corrupta que vampirizaria a nação, facilitando uma distorção sistemática da realidade, quando, na verdade, existe uma elite real que visa apropriar-se da riqueza que deveria ser de todos. Ao seu turno, Fernando Filgueiras (2009, p. 387), sustenta que a prática de corrupção não está relacionada ao caráter do brasileiro, mas que existiriam uma antinomia entre as regras morais e a prática social, decorrente da constituição de normas informais que institucionalizam certas práticas moralmente degradantes, apesar de cotidianamente toleradas. O referido autor (FILGUEIRAS, 2009, 413-416) explicita que, no Brasil, existe um parâmetro moral, pressuposto de acordo com concepções normativas de certo e errado, em que a corrupção é condenável, tanto que, em sua pesquisa, os entrevistados

consideraram os casos apresentados como de muita corrupção. Nada obstante, um alto percentual dos mesmos entrevistados revelou que concordam com determinadas situações em que a corrupção pode ser praticada e que estariam propensas participar de esquemas. Com base nesses dados, conclui que existe uma tolerância à corrupção no Brasil.

Ou seja, a corrupção não pode ser explicada pelo caráter do brasileiro, por sua cordialidade, malandragem ou esperteza, porque ele é capaz de absorver conteúdos substantivos da moralidade política, ao discordar de situações de corrupção. Os entrevistados consideram errado um político receber dinheiro para favorecer uma empresa em uma licitação, ou um empresário financiar campanhas esperando receber algo em troca. Porém, quando é para proteger a família, um pouco de corrupção é tolerável ou, se houver necessidade, é correto vender o próprio voto. Nesse caso, os entrevistados têm noção dos valores públicos, mas os juízos de necessidade corrompem, frente a uma tolerância da corrupção vista no outro, nunca em si mesmo. Existe uma disposição prática do brasileiro a entrar em esquemas de corrupção, que contrasta com sua configuração moral. Somos capazes de, consensualmente, concordar com determinados valores morais, mas toleramos certa corrupção porquanto ela esteja referida a um capital cultural que a torna cotidiana e latente, com uma natureza extremamente flexível, sendo aplicada a situações muito diferentes. (FILGUEIRAS, 2009, p 316-317)

Conforme Ferreira e Fornasier (2015, p. 1584), “não se pode acreditar que apenas em países que passaram por um processo de colonização de exploração apresentem em suas redes de relação sociopolítica e econômica a ocorrência da corrupção”. Com efeito, sustentam os autores, “o discurso do determinismo cultural esquece, propositalmente, o histórico da corrupção em sociedades modernas (como a europeia e a norte-americana) e o desenvolvimento de certas condições estruturais positivas em países como o Brasil nos últimos anos”. De fato, a corrupção está presente e é objeto de preocupação em todas as sociedades, inclusive nos países de primeiro mundo. O interesse da comunidade internacional pelo assunto e a proliferação de instituições anticorrupção nos diversos países comprovam essa assertiva.

2.6 AS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E O CONTROLE INTERNACIONAL DA CORRUPÇÃO

Conforme aduz Vladimir Aras (2018), atualmente existe um regime global de proibição da corrupção, que compõem o grupo de “*bribery and corruption suppression treaties*”²². Esse

²² Tratados de supressão do suborno e da corrupção (tradução nossa)

regime é formado ao pelos seguintes eixos: “a) criminalização de certas condutas graves; b) especificação de regras de jurisdição sobre tais crimes; c) adoção de ferramentas modernas e eficientes de persecução criminal e de prevenção do crime; e d) introdução ou melhora de mecanismos de cooperação jurídica internacional” (ARAS, 2018). Ao que parece, esse sistema decorreu do aumento internacional da preocupação com a corrupção nas últimas três décadas. Inclusive, essa categoria chegou a ser considerado o maior problema do mundo em 2013, conforme uma pesquisa da WIN/Gallup Internacional, que ouviu cerca de 67 mil pessoas em 65 países (DALLAGNOL, 2017).

Com efeito, no final dos anos 1990, a questão da corrupção ganhou importância internacional em processo intimamente ligado à democratização política e liberalização econômica, além construção do Estado de Direito e da boa governança em muitos ambientes pós-autoritários (OECD, 2013, p. 39). Em 29 de março de 1996, em Caracas, foi firmada, no âmbito da OEA, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção²³, a qual, já no preâmbulo, reconheceu responsabilidade dos Estados de erradicar a impunidade e envidar todos os esforços para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção.

Na Europa, o Convênio relativo à luta contra os atos de corrupção no qual estão envolvidos funcionários das Comunidades Europeias e dos Estados Partes da União Europeia foi aprovado pelo Conselho da União Europeia, em 26 de maio de 1997. Pouco tempo depois, em 17 de dezembro de 1997, foi concluída, através da OCDE, em Paris, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais²⁴, que, através do seu artigo 3.1, além do mandado de criminalização, prevê expressamente a necessidade de punição com penas criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas, inclusive a privação da liberdade:

1. A corrupção de um funcionário público estrangeiro deverá ser punível com penas criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas. A extensão das penas deverá ser comparável àquela aplicada à corrupção do próprio funcionário público da Parte e, em caso de pessoas físicas, deverá incluir a privação da liberdade por período suficiente a permitir a efetiva assistência jurídica recíproca e a extradição.

Posteriormente, o convênio sobre a luta contra o suborno dos funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais também foi aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu, em 27 de janeiro de 1999. Já em 04 de novembro do mesmo ano, o Comitê de Ministros do Conselho Europeu aprovou o Convênio de direito civil sobre a

²³ Promulgada pelo Brasil em 07 de outubro de 2002, por meio do Decreto nº 4.410/2002.

²⁴ Promulgada pelo Brasil em 30 de novembro de 2000, por meio do Decreto nº 3.678/2000.

corrupção. Em 12 julho de 2003, a Convenção da União Africana para prevenir e combater a corrupção foi aprovada pelos Chefes de Estado e Governo da União Africana. Por fim, em 31 de outubro de 2003, foi adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção²⁵, mais conhecida como Convenção de Mérida, considerado o maior e mais completo regramento normativo sobre o tema.

Não bastasse, apesar de incipiente, cresce a percepção de que existe uma interconexão entre a corrupção e a violação de direitos humanos. Inclusive, segundo Vladimir Aras (2018), “várias organizações tem-se ocupado do fenômeno em suas vertentes sociais, econômicas, políticas e criminológicas”. Algumas iniciativas refletem essa preocupação, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS, adotados pelas Nações Unidas, que pretendem enfrentar diversos desafios mundiais na luta pela saúde, educação, igualdade, meio ambiente e desenvolvimento, até o ano de 2030 (ARAS, 2018). O objetivo 16.5, por exemplo, visa “reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”.

A razão é simples. Há cada vez mais consenso num ponto. A corrupção mina a capacidade dos Estados de enfrentar a pobreza e a marginalização, torna mais difícil a promoção da saúde, do saneamento básico e da educação, compromete os meios materiais disponíveis para a expansão de projetos de infraestrutura e o desenvolvimento socioeconômico e dificulta a persecução de crimes graves, que vitimam milhões de pessoas em todo o mundo, notadamente as diversas formas de tráfico e os delitos ambientais, que desabrigam milhares e privam outros tantos de seus meios de vida sustentáveis. Nesta linha, a corrupção endêmica, num contexto local ou regional, reduz a riqueza nacional, aumenta as desigualdades e impede o avanço das nações nos índices de desenvolvimento humano.

Por isso mesmo, não é de se estranhar que as relações entre corrupção e direitos humanos tenham entrado nos debates forenses em tribunais internacionais, pois práticas corruptas endêmicas ou sistemáticas num dado país costumam violar sobretudo os direitos de populações vulneráveis no acesso aos bens da civilização e no gozo dos direitos assegurados nas constituições e em diversos tratados, dos quais merecem menção o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, de 1966; a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979; a Convenção dos Direitos da Criança, de 1989; a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006, entre outros (ARAS, 2018).

No mesmo sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala* reconheceram que existe uma relação intrínseca entre corrupção e vitimização e, no caso concreto, relativo à adoção internacional, considerou que o

²⁵ Promulgada pelo Brasil em 31 de janeiro de 2006, por meio do Decreto nº 5.687/2006.

Estado violou direito internacional (ARAS, 2018). É o que se colhe da sentença de 9 de março de 2018. Confira:

241. Al respecto, este Tribunal destaca las consecuencias negativas de la corrupción y los obstáculos que representa para el goce y disfrute efectivo de los derechos humanos, así como el hecho de que la corrupción de autoridades estatales o prestadores privados de servicios públicos afecta de una manera particular a grupos vulnerables⁴²⁰. Además, la corrupción no solo afecta los derechos de los particulares individualmente afectados, sino que repercute negativamente en toda la sociedad, en la medida en que “se resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el estado de derecho”⁴²¹. En este sentido, la Convención Interamericana contra la Corrupción establece en su preámbulo que “la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio”⁴²². 242. La Corte recuerda que los Estados deben adoptar las medidas para prevenir, sancionar y erradicar eficaz y eficientemente la corrupción⁴²³. No obstante, como se mencionó previamente, el sistema de protección de la niñez y los mecanismos de adopción vigentes en Guatemala en la época de los hechos, lejos de cumplir estas obligaciones, proporcionaron espacios para que tuviera lugar y permitieron la formación y mantenimiento de las redes de adopciones ilegales en Guatemala. El presente caso podría reflejar una materialización de este contexto. La Corte destaca que las adopciones internacionales se dieron dentro de un marco de corrupción, en el que un conjunto de actores e instituciones públicos y privados operaban bajo el manto de la protección del interés superior del niño, pero con el real propósito de obtener su propio enriquecimiento. En este sentido, la maquinaria que se montó y toleró alrededor de las adopciones ilegales, la cual afectaba de manera particular a sectores pobres, tuvo un fuerte impacto negativo en el disfrute de los derechos humanos de los niños y sus padres biológicos (CIDH, 2018)²⁶.

²⁶ A esse respeito, esta Corte destaca as consequências negativas da corrupção e os obstáculos que ela representa para o gozo efetivo dos direitos humanos, bem como o fato de que a corrupção das autoridades estatais ou dos prestadores privados de serviços públicos afetam de uma maneira particular a grupos vulneráveis. Além disso, a corrupção não afeta apenas os direitos dos indivíduos particularmente afetados, mas também tem um impacto negativo em toda a sociedade, na medida em que “a confiança da população no governo é quebrada e, ao longo do tempo, na ordem democrática e o estado de direito”⁴²¹. Nesse sentido, a Convenção Interamericana contra a Corrupção estabelece em seu preâmbulo que “a democracia representativa, condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, por sua natureza, requer o combate a todas as formas de corrupção no exercício das funções públicas, bem como atos de corrupção especificamente ligados a esse exercício”⁴²². 242. O Tribunal recorda que os Estados devem adotar medidas para prevenir, punir e erradicar a corrupção efetiva e eficientemente⁴²³. No entanto, como mencionado anteriormente, o sistema de proteção à criança e os mecanismos de adoção vigentes na Guatemala na época dos eventos, longe de cumprir com essas obrigações, proporcionavam espaços para sua realização e permitiam a formação e manutenção de redes de adoções ilegais na Guatemala. O presente caso poderia refletir uma materialização desse contexto. A Corte ressalta que as adoções internacionais ocorreram em um contexto de corrupção, no qual um grupo de atores e instituições públicas e privadas operou sob a proteção do melhor interesse da criança, mas com o propósito real de obter sua própria enriquecimento. Nesse sentido, a maquinaria montada e tolerada em torno de adoções ilegais, que afetaram particularmente os setores pobres, teve um forte impacto negativo no gozo dos direitos humanos das crianças e de seus pais biológicos. (tradução nossa)

Portanto, observa-se que, pelo menos entre os Estados Partes dos referidos tratados, entre os quais inclui-se o Brasil, sobretudo a partir de 1996, além de outras obrigações como recuperar ativos, anular os efeitos dos atos ilegais e empreender medidas preventivas, passou a existir um dever de investigar, perseguir e punir os atos de corrupção com penas criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas, sob pena de responsabilização internacional. Para o cumprimento desses deveres, esses mesmos tratados estabeleceram a obrigação de criação de agências anticorrupção.

2.7 AS AGÊNCIAS ANTICORRUPÇÃO

Os primeiros órgãos especializados anticorrupção surgiram há muito tempo, porém as comissões de Cingapura e Hong Kong, criadas em 1950 e 1970, respectivamente, são os exemplos que deram origem à imagem popular da bem sucedida e independente agência anticorrupção multiuso (OECD, 2013, p. 39). No final dos anos 1990, o cenário de elevação da importância internacional da questão da corrupção ensejou a discussão sobre o papel de instituições anticorrupção especializadas (OECD, 2013, p. 39). Essas experiências foram difundidas globalmente, tendo a Convenção Interamericana contra a Corrupção (art. III, 9) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (arts. 6º e 36) estabelecido a obrigatoriedade da criação de agências anticorrupção entre os Estados-membros (FERREIRA; FORNASIER, 2015, p. 1588). Extrai-se dos aludidos tratados internacionais que esses órgãos devem ter por finalidade prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas, devendo ser dotados independência e recursos especializados, além de encarregados da supervisão e coordenação da execução das políticas de combate à corrupção e difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção.

Conforme Sousa (*apud* NASCIMENTO, 2018, P. 96), uma agência anticorrupção pode ser conceituada como “órgão (de financiamento) público e de natureza durável, com uma missão específica de combate à corrupção e de redução das estruturas de oportunidade propícias para a sua ocorrência através de estratégias de prevenção e repressão”. Alguns estudos indicam os elementos essenciais para o bom funcionamento de uma agência anticorrupção. O primeiro, seria a independência do órgão para executar as suas ações, sem interferência política. Segundo, as agências devem agir em cooperação com outras instituições nacionais e internacionais. Terceiro, deve ter capital humano especializado e

interdisciplinar. Quarto, necessita de capacidade de investigar casos complexos e de grande magnitude. Quinto, funcionar não somente como um órgão sancionatório e disciplinar, mas adotar uma postura preventiva, sendo capaz de, por meio de pesquisa e avaliação de políticas anticorrupção, criar um arcabouço de conhecimento útil para orientar as estratégias no futuro. Sexto, a manutenção de agência anticorrupção deve ser um projeto duradouro e não ocasional. E, por fim, as agências anticorrupção eficientes devem ter como base o apoio da opinião pública e serem capazes de realizar grandes feitos para manterem este suporte, podendo assim desencadear uma série de reformas e mudar a dinâmica de um ambiente corrupto (FERREIRA; FORNASIER, 2018, p. 1592-1593).

No mundo, existe uma multiplicidade de instituições anticorrupção e é difícil identificar todos os principais padrões. Entretanto, a literatura internacional aponta basicamente três modelos (OECD, 2013, p. 39-40).

As agências anticorrupção multipropósito representam o modelo de instituição única com base em três pilares: a investigação, a prevenção e a divulgação e educação públicas. A Comissão Independente de Hong Kong Contra a Corrupção e o Departamento de Investigações de Práticas de Corrupção de Cingapura são os melhores exemplos, os quais inspiraram a criação de outras agências como a Comissão Independente contra a Corrupção em New South Wales, na Austrália; a Direcção de Corrupção e Criminalidade Económica no Botswana; o Serviço Especial de Investigação na Lituânia; o Departamento de Prevenção e Combate à Corrupção na Letônia; o Departamento Central Anticorrupção na Polônia; o Inspetor Geral do Governo em Uganda, além de várias outras como na Coreia, Tailândia, Argentina e Equador (OECD, 2013, p. 40).

As instituições de aplicação da lei são o modelo mais comum entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE e podem ser implementados em um ou mais órgãos de detecção, investigação e acusação, além de eventualmente incluir funções de prevenção, coordenação e de pesquisa. Podem ser citados como exemplos, a Autoridade Nacional de Investigação e Repressão de Crimes Económicos e Ambientais - Okokrim (Noruega); o Escritório Central para a Repressão à Corrupção (Bélgica); o Ministério Público Especial contra a Corrupção e o Crime Organizado (Espanha); o Escritório de Prevenção e Repressão à Corrupção e ao Crime Organizado (Croácia); a Direcção Nacional Anticorrupção (Romênia); o Gabinete Central de Investigação do Ministério Público (Hungria); e a Comissão Permanente contra a Corrupção (Malta); o Departamento de Investigações Internas na Alemanha; o Comando da Polícia

Metropolitana / Anticorrupção do Reino Unido; e o Serviço de Controle Interno da polícia nacional na Albânia (OECD, 2013, p. 40).

Por fim, as instituições preventivas, que geralmente são criados para coordenar e desenvolver as reformas e políticas anticorrupção no país, como por exemplo os conselhos anticorrupção de alto nível no Tajiquistão, Ucrânia e Rússia; a Comissão para a Prevenção da Corrupção (Eslovênia); a Direção de Iniciativa Anticorrupção (Montenegro); a Agência Anticorrupção (Sérvia); o Serviço Central de Prevenção da Corrupção (França); a Comissão de Combate à Corrupção (Azerbaijão); Agência Nacional de Integridade na Romênia; o Escritório Nacional de Integridade na Holanda; o Escritório de Ética do Governo nos Estados Unidos; a Comissão de Ética Oficial da Lituânia; o comissário parlamentar de normas da Câmara dos Comuns no Reino Unido; a Alta Inspeção de Declaração e Auditoria de Ativos na Albânia; e a Comissão Independente de Avaliação, Transparência e Integridade na Administração Pública da Itália (OECD, 2013, p. 40-41).

Na literatura internacional, não há consenso sobre se é melhor estabelecer uma única agência anticorrupção ou se devem ser fortalecidas as instituições existentes, já que a estratégia deve considerar o nível de corrupção; a integridade, competência e capacidade das instituições existentes; a ponderação entre um novo órgão versus a especialização das instituições existentes; a estrutura legal e o sistema nacional de Justiça Criminal; e os recursos financeiros disponíveis (OECD, 2013, p. 39-43). Os modelos de organização também variam muito entre os Estados. Normalmente assumem a forma de comissões, departamentos, diretorias ou promotorias, podendo ser vinculados ao Executivo, ao Parlamento, ao Ministério Público ou a nenhuma outra instituição. Podem ter atribuições para todo tipo de corrupção ou apenas para crimes mais graves, especiais ou praticados por determinados funcionários de alto escalão. Além de poderes investigatórios, alguns podem determinar a prisão, além de ter acesso direto a informações bancárias e financeiras. Quando não vinculados ao Ministério Público, é comum a supervisão de um promotor (OECD, 2013).

Entre as agências que integram de algum modo o Ministério Público, destaca-se a Promotoria Especial contra a Corrupção e o Crime Organizado (ACPO), criada na Espanha em 1995. Trata-se de um escritório especializado para a investigação e o processamento de subornos específicos e crimes relacionados à corrupção de “importância especial” (complexidade, importância, dano, crime organizado etc.), como lavagem de dinheiro, corrupção em transações comerciais internacionais e corrupção do setor privado. Os promotores supervisionam as investigações ou a desempenham diretamente e conduzem processos criminais nos tribunais. Além destes, o escritório emprega vários especialistas de

diferentes áreas. Difere de outros ministérios públicos por seu caráter multidisciplinar (OECD, 2013).

Figura 4 – Fachada da Fiscalía Especial Contra la corrupción y la Criminalidad Organizada, na Espanha



Fonte: La Información (2016)

No Reino Unido, o Serviço de Fraude Grave (SFO), criado em 1988, está sob a superintendência do Procurador-Geral e dentro do sistema de justiça criminal. Cabe-lhe investigar e processar casos de fraude e corrupção graves ou complexas e a sua característica distintiva é o uso de equipes multidisciplinares. A seção de pesquisa realiza varredura proativa mediante mineração profunda na internet e cada caso é alocado a uma equipe de advogados, investigadores financeiros, contadores especializados, especialistas em tecnologia da informação e outras equipes de suporte (OECD, 2013).

Na Romênia, a Promotoria Nacional de Anticorrupção, mais tarde reorganizada como Diretoria Nacional de Anticorrupção - DNA, também faz parte do Ministério Público, anexado ao Supremo Tribunal de Cassação e Justiça, sendo composto de um escritório central e 15 escritórios regionais. Trata-se de um serviço especializado de acusação com mandato para investigar e processar casos de corrupção de alto e médio nível. Os promotores realizam investigações bem como a ordem, a direção e a supervisão das atividades de investigação conduzidas pelos policiais judiciais ligados ao DNA. A legislação concede aos promotores e investigadores do DNA uma série de poderes especiais, como vigilância encoberta; interceptação de comunicações; investigações secretas; acesso a dados financeiros e sistemas de informação; e o monitoramento de transações financeiras (OECD, 2013). Também são exemplos de agências ligadas ao Ministério Público a Diretoria

Anticorrupção do Azerbaijão e o Escritório para a Supressão da Corrupção e do Crime Organizado (USKOK) da Croácia, sendo todos estes modelos muito próximos do Ministério Público brasileiro.

Para Ferreira e Fornasier (2015, p. 1583), o mais próximo de uma agência anticorrupção brasileira é a Controladoria-Geral da União – CGU que teria assumido um protagonismo a propositura de novos mecanismos legislativos de controle da corrupção, a exemplo da Lei da Transparência (Lei nº 12.846/2013) e da Lei Anticorrupção Empresarial (Lei Federal nº 12.846/201), além de representar o governo brasileiro nos fóruns nacionais, participando dos processos de avaliação da OEA, OCDE e ONU. Em alguns estudos internacionais, a CGU também aparece entre as agências anticorrupção, porém como uma instituição estatal de auditoria que contribui para a prevenção da corrupção como parte de suas responsabilidades (OECD, 2013). Contudo, existe relativa dificuldade de caracterizar a Controladoria enquanto agência anticorrupção, vez que lhe falta o atributo da independência para o exercício de seu mandato, já que é parte integrante do Poder Executivo, submete-se totalmente ao comando da Presidência da República e o cargo de diretor é de confiança, ou seja, de livre nomeação e exoneração (FERREIRA; FORNASIER, 2015, p. 1583; NASCIMENTO, 2018, p. 89). Apesar de ter como atribuição expressa no art. 27, inc. X, alínea “a”, da Lei nº 10.683/2003, a “ adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência”, nos termos da mesma norma, possui abrangência limitada ao âmbito Federal. De mais a mais, a sua atuação repressiva se restringe ao âmbito administrativo.

Para Nascimento (2018, p. 95-101), o Brasil teria adotado, na verdade, o modelo multiagência, já que conta com órgãos nos diferentes níveis da federação, cujas competências abarcam de forma difusa a função de combate à corrupção, a exemplo da CGU, do Ministério Público, da Polícia Federal e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF²⁷. Com efeito, o modelo brasileiro é composto por várias agências que desempenham determinadas atividades no enfrentamento da corrupção sendo que, além dos já citados, podem ser mencionados também os Tribunais de Contas, a Receita Federal, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional e outros. Não à toa, com o fito de articular os referidos órgãos e desenvolver de políticas públicas, foi

²⁷ O Coaf sofreu alterações recentes, por força da Medida Provisória nº 893/2019, sendo transformado na Unidade de Inteligência Financeira – UIF e transferido do Ministério da Justiça para o Banco Central, o que pode ter comprometido a sua independência.

criada, em 2003, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA.

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003, é a principal rede de articulação para o arranjo e discussões em conjunto com uma diversidade de órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal e estadual e, em alguns casos, municipal, bem como do Ministério Público de diferentes esferas, e para a formulação de políticas públicas e soluções voltadas ao combate àqueles crimes. O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), vinculado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública, atua como secretaria-executiva da Enccla, por intermédio da Coordenação-Geral de Articulação Institucional do DRCI. O trabalho é concretizado nas chamadas Ações, as quais são elaboradas e pactuadas anualmente pelos membros da ENCCLA. Para cada uma delas, cria-se um grupo de trabalho composto por vários órgãos e instituições, o qual tem como mandato o alcance de um ou mais produtos predefinidos, por meio de atividades como realizar estudos e diagnósticos legais-normativos e de composição de bancos de dados, elaborar propostas legislativas, averiguar o estado da arte de sistemas de cadastros, indagar necessidades e promover soluções em TI, buscar eficiência na geração de estatísticas e realizar eventos voltados à evolução dos temas por meio de debates. Os grupos de trabalho costumam reunir-se mensalmente. No cenário mundial, a ENCCLA tem cumprido papel essencial para atender, ainda, as recomendações internacionais (ENCCLA).

Contudo, dentre as referidas agências, o Ministério Público tem se destacado nos últimos anos como uma instituição anticorrupção protagonista. De fato, as garantias, os poderes, a capilaridade territorial e, principalmente, a sua independência, são características não encontradas em outras instituições nacionais, que tem viabilizado o posicionamento como, talvez, o principal ator e coordenador no enfrentamento a corrupção. Além disso, a formação de grupos especiais nos Ministérios Públicos Estaduais, como o Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas e Investigações Criminais da Bahia – GAECO²⁸ e do Grupo de Atuação Especializada no Combate à Corrupção do Rio de Janeiro - GA ECC²⁹, bem como de forças tarefas, como a “Lava Jato”, tem sido uma estratégia eficiente para garantir uma atuação especializada para o enfrentamento de crimes de média e alta complexidade, em que pese ainda estejam concentrados nas capitais ou a casos determinados. No mesmo sentido, segundo Ribeiro (2017, p. 70), o “MP tem se destacado na revelação e acusação de indivíduos e empresas que operam esquemas de desvio de verbas

²⁸ Criado pela Resolução nº 004/2006 do Colégio de Procuradores de justiça do Estado da Bahia

²⁹ Criado pela Resolução nº 2.074/2016 da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

públicas, sendo reconhecido como tal pela população”. Ainda de acordo com a referida pesquisadora, dentro do extenso rol de áreas de atuação, o combate à corrupção constitui a atividade prioritária para os membros do Ministério Público endossando a percepção social.

Sem embargos, forçoso reconhecer que a atuação ministerial tem sido primordialmente reativa. As ações preventivas são pontuais e independentes de uma política anticorrupção que seja duradoura e que oriente as estratégias do futuro. No âmbito do CNMP, o Fórum Nacional de Combate à Corrupção – FNCC parece ser uma boa iniciativa para a alteração deste cenário. Criado em 2015, FNCC é composto por representantes de todas as unidades do Ministério Público brasileiro e consiste em um grupo de discussão que tem por finalidade fomentar a construção de iniciativas de prevenção e repressão da corrupção no âmbito do Ministério Público brasileiro. Atualmente, existem 10 eixos de atuação: transparência e lei de Acesso à informação; controle interno e profissionalização da administração pública; campanhas educativas; capacitação para o controle social; medidas legislativas; projetos educacionais; pesquisas e indicadores; ampliação da democratização do Ministério Público; segurança dos membros, servidores, profissionais e ativistas com atuação na área de combate à corrupção e transparência; e criação da rede nacional de combate à corrupção (CNMP, 2017a). De acordo com a Portaria CNMP-PRESI n. 101/2015, são objetivos do FNCC:

- I - fomentar a integração entre os ramos e as unidades do Ministério Público e entre estes e outros órgãos públicos e entidades da sociedade civil essenciais à prevenção e o combate à corrupção;
- II - promover estudos, coordenar atividades e sugerir políticas, normas e padrões para o aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público no combate à corrupção, inclusive fomentando uma atuação extrajudicial resolutiva e a otimização da atuação judicial;
- III - estabelecer articulação institucional com outros atores do Sistema de Justiça, órgãos de controle e gestores das políticas públicas de combate à corrupção, a fim de buscar e consolidar informações que favoreçam a atuação coordenada do Ministério Público, seja por meio da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), seja por outros meios;
- IV - propor ao Plenário medidas normativas, ações e projetos, de âmbito nacional ou regional, voltados à consecução de seus objetivos;
- V - praticar outros atos necessários ao cumprimento do seu objetivo e compatíveis com suas atribuições.

Ocorre que o FNCC ainda é uma iniciativa muito incipiente e sem projeção nos Ministérios Públicos, pelo menos para fins de planejamento e direcionamento das

Promotorias de Justiça dos mais diversos rincões do país, de modo que a atuação do Ministério Público tem sido basicamente reativa e desconectada de uma estratégia nacional.

2.8 A EVOLUÇÃO DA PROIBIÇÃO DA CORRUPÇÃO E DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

A atuação do Ministério Público no enfrentamento da corrupção surgiu, inicialmente, no exercício da acusação penal. Sem embargos de um exercício mais amplo, pode-se dizer que, em tese, desde o descobrimento do Brasil que nele vigoram normas prevendo a punição dos atos de corrupção. Até mesmo as ordenações do reino Afonsinas (1446-1521) já traziam, no título LI, do Segundo Livro, o crime de “peita” (equivalente ao atual tipo de corrupção passiva), cuja sanção era apenas a devolução do triplo do valor do suborno e a privação do ofício³⁰. Além disso, a Constituição Imperial de 1824 dispôs sobre a responsabilização de Ministros de Estado por traição, peita, suborno, concussão, abuso do poder, falta de observância da lei e dissipação dos bens públicos, remetendo à lei a especificação da natureza do delito³¹ e à maneira de proceder, de forma semelhante ao que viria a ser a responsabilização político-administrativa.

O Código Criminal do Império, de 16 de dezembro de 1830, também tipificou, no artigo 130, o crime de “peita”, estabelecendo, no preceito secundário, pela primeira vez, a pena de

³⁰ Dos Thesoueiros, Almuxarifes, Recebedores d'ElRey, ou dos Iffantes, que nom levem peita por pagarem as conthias, moradias, ou mercees, que per elles sam desembargadas.

ElRey Dom Pedro hordenou em seu tempo, que nenhu seu Thesoueiro, nem Almuxarife, nem Iffantes seus filhos nom levem peita alguã por pagarem aos Vassallos Suas Conthias, nem a qualquer outro, por lhe pagarem sua vestiaria, ou moradia, qu, que d'ElRey, ou dos Iffantes ha d'aver, ou outra alguã graça, ou mercee, que lhes per ElRey, ou Iffantes seja feita; e aqueelle, que o contrário fezer, moiram porem, e perca todo o que ouver pera a Coroa do Regno.

IA qual Ley Vista per Nós a confirmamos em aquella parte, em que defende fazerem tael cousas, por nos parecer muito justa: e na parte da pena, achamos que era muito grande, porque poderia a peita seer tam pequena, que nom seeria cousa justa morrer por ello, e ainda seus herdeiros per sua morte serem privados de sua herança. E por tanto em esta parte mingando da dita pena, Mandamos que Thesoueiro, Almuxarife, Recebedor, ou qualquer outro Official, que tenha carrego de Nós pera pagar per Nosso mandado, ou desses Iffantes assy conthias, como vestiarias, moradias, e quaesquer outras graças, e mercees, e pollas assy pagarem levarem peitas daquelles, que as ouverem, logo per esse meesmo feito sejam privados dos ditos Officios, que nunca os mais ajam; e aalem desto, paguem em tresdobro aas partes aquello, que assy for certo, que delles levaarom: e ssy mandamos, que se cumpra, e guarde daqui em diante. (PORTUGAL, 1446)

³¹ Muito embora a designação “crimes de responsabilidade” remeta a uma prática criminal, a legislação brasileira o trata como infração político-administrativo, já que não se inclui entre as suas sanções a prisão privativa de liberdade.

prisão por três a nove meses, desde que o ato de ofício tivesse se efetivado³²³³. O tratamento leniente com os crimes de peita somente foi alterado posteriormente, com a Lei nº 2.848/1940, o atual Código Penal em vigor, que alterou o *nomem iuris* para corrupção passiva e, através do art. 317, estabeleceu, originariamente, em seu preceito secundário, uma pena de reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa.

Para Ximenes (2016), a devida normatização no combate à improbidade, no plano civil, se iniciou com a entrada em vigor da Lei Pitombo-Godói-Ilha, Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957, “a qual, no entanto, somente, preceituava o sequestro e perdimento de bens em desfavor de integrantes da Administração Direta e autarquias, copiando, quase integralmente, o teor do artigo 141, §31 da Constituição de 1946”. Nesta lei, houve a atribuição da legitimidade da ação civil ao Ministério Público e a qualquer pessoa do povo.

Em 29 de junho de 1965, foi editada a Lei nº 4.717, que regulamentou a ação popular, sendo um marco fundamental ao prever a legitimidade de qualquer cidadão para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio. Ao Ministério Público, coube a função de acompanhar a ação, apressar a produção de provas, promover a responsabilização civil e criminal pelos atos e dar continuidade ao processo diante da desistência do autor.

Com a lei 7.347, de 24 de julho de 1985, a legislação evoluiu mais uma vez na tutela coletiva ao disciplinar a ação civil pública, prevendo as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. A legitimidade, inicialmente, foi atribuída ao Ministério Público³⁴, aos entes

³² Art. 130 - Receber dinheiro, ou outro algum donativo; ou aceitar promessa directa, e indirectamente para praticar, ou deixar de praticar algum acto de officio contra, ou segundo a lei.

Penas - de perda do emprego com inhabilidade para outro qualquer; de multa igual ao tresdobro da peita; e de prisão por tres a nove mezes. A pena de prisão não terá lugar, quando o acto, em vista do qual se recebeu, ou aceitou a peita, se não tiver effectuado. (BRASIL, 1830)

³³ Interessante notar que, para o crime de furto, previsto no art. 257, o mesmo código cominava uma pena muito mais severa, de prisão com trabalho, de dois meses a quatro anos, além da multa, revelando a leniência com a corrupção e o rigor com para com os delitos praticados por pobres e contra o patrimônio. Apesar de alguma evolução, esse tratamento desproporcional permanece nos dias atuais.

³⁴ O fundamento para a legitimidade do Ministério Público foi apresentado na exposição de motivos do Projeto de Lei 4.984/1985, que se tornaria a Lei de Ação Civil Pública, nos seguintes termos: “Mas existem outros interesses que não são individualizados, pois correspondem a um grupo, a uma comunidade ou à sociedade. Nesses casos, não se vislumbra claramente quem é que poderia, em seu próprio nome, defender esses interesses não individuais. Ao Ministério Público como defensor natural do interesse público deve caber, preferencialmente, a titularidade ativa daqueles interesses não individuais, indisponíveis da sociedade, com a consequência de poder provocar a atividade jurisdicional, na conformidade, aliás, da Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981 (Lei Orgânica do Ministério Público) que trata da ação civil pública como função institucional do Ministério Público. Este, portanto, o suposto da sua legitimação processual”. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAR1985.pdf#page=71>

federativos, à administração pública indireta e às associações nos termos da lei. Nesta época, contudo, não houve menção expressa sobre a tutela do patrimônio público e social, que somente foi incluído muito posteriormente. Porém, foi criado aquele que viria a ser o principal instrumento de investigação de improbidade, o inquérito civil público, presidido exclusivamente pelo Ministério Público.

Já a Constituição Federal de 1988, além de consolidar as ações popular e civil pública, de reestruturar fundamentalmente o Ministério Público e de prever outros parâmetros para a proteção da moralidade e do patrimônio público, estabeleceu a responsabilização pelo que denominou “atos de improbidade administrativa”, determinando que importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, além de outras sanções previstas na lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Em 02 de junho de 1992, foi publicada a Lei nº 8.429, a famosa lei de improbidade, que pode ser considerada um marco do combate à corrupção, prevendo medidas assecuratórias e o processamento da responsabilização de agentes públicos e particulares que concorreram para a prática de atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, que causem prejuízo ao erário ou que atentam contra os princípios da administração pública. Estabeleceu a lei que a ação seria proposta exclusivamente pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada.

Interessante observar que a proposição originária do projeto de Lei nº 1.446/1997, que viria a se tornar a Lei 8.429/1992, não utilizava a expressão “improbidade administrativa” e nem mesmo atribuía expressamente a legitimidade da ação principal ao Ministério Público, muito embora a interpretação franqueasse a essa conclusão. Já na exposição de motivos, o termo foi mencionado uma única vez, em alusão ao mandado constitucional de tipificação e associado ao combate à impunidade da corrupção. O Ministério Público também apareceu de forma tímida, tão somente para promover o inquérito civil e o inquérito policial para a apuração do enriquecimento ilícito.

Figura 5 – Exposição de motivos da do Projeto de Lei nº 1.446/1991

14124 Sábado 17	DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção I)	Agosto de 1991
<p>MENSAGEM Nº 406, DE 14 DE AGOSTO DE 1991 do Poder Executivo</p> <p>Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional:</p> <p>Nos termos do parágrafo 1º do art. 64 da Constituição Federal, tenho a honra de submeter à elevada deliberação de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado da Justiça, o anexo projeto de lei que "Estabelece o procedimento para suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da administração direta, indireta ou fundacional e dá outras providências".</p> <p>Brasília, 14 de agosto de 1991. — Fernando Collor.</p>	<p>minúcia, não apenas para orientar os aplicadores de lei, como também para garantir ao Estado a certeza de sua correta e criteriosa observância, sem margem a desmandos e arbitrariedades.</p> <p>De outro lado, como não poderia deixar de ser, a proposta atribui competência expressa ao Ministério Público para promover inquérito civil ou policial destinado à apuração de enriquecimento ilícito, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada nos termos previstos na própria lei.</p> <p>Esses, Senhor Presidente, em linhas gerais, os pontos mais importantes do anexo anteprojeto de lei, que, se merecera aprovação de Vossa Excelência, poderá ser enviado ao Congresso Nacional, que, certamente, o acolherá, fazendo-lhe os aperfeiçoamentos julgados necessários.</p> <p>Aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência as expressões do meu mais profundo respeito. — Jarbas Passarinho, Ministro da Justiça.</p>	<p>Aviso nº 836-AL/SG</p> <p>Em 14 de agosto de 1991</p> <p>Excelentíssimo Senhor Primeiro Secretário:</p> <p>Tenho a honra de encaminhar a essa Secretaria Mensagem do Excelentíssimo senhor Presidente da República, acompanhada de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado da Justiça, relativa a projeto de lei que "Estabelece o procedimento para suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao Erário nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da Administração Direta, Indireta ou Funcional e dá outras providências".</p> <p>Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de elevada estima e consideração. — Marcos Coimbra Secretário-Geral da Presidência da República.</p> <p>A Sua Excelência o Senhor Deputado Inocêncio Oliveira DD. Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados Brasília-DF</p>
<p>EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº EM.GM/SA/0388, DE 14 DE AGOSTO DE 1991, DO SENHOR MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA.</p> <p>Excelentíssimo Senhor Presidente da República.</p> <p>Tenho a honra de submeter à superior consideração de Vossa Excelência o anexo anteprojeto de lei que "Estabelece o procedimento para a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências".</p> <p>Trata-se, Senhor Presidente, de proposta legislativa destinada a dar execução ao disposto no art. 37, § 4º, da Constituição, onde se estabelece que "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".</p> <p>A medida, a todos os títulos da maior relevância política e administrativa, insere-se no marco do processo de modernização do País, que Vossa Excelência vem perseguindo com obstinação e sem desfalecimentos, em ordem a resgatar, perante a sociedade, os mais gratos compromissos de campanha, que, por decisão majoritária do povo brasileiro, transformaram-se em plano de governo.</p> <p>Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado — o devido processo legal — impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do estado de Direito.</p> <p>Assim, de maneira explícita, o texto proposto define, claramente, quais os casos de enriquecimento ilícito, para os fins da lei, com o que se garante o respeito ao princípio da legalidade, pedra angular do estado de Direito.</p> <p>De outra parte, e com finalidade didática e preventiva, impõe-se a todo agente público — também conceituado com precisão no texto em referência — o dever de apresentar declaração de bens e valores, como condição prévia indispensável à posse e ao exercício em cargo, emprego ou função pública, definindo-se, outrossim, a abrangência dessa declaração, que há de ser anualmente atualizada.</p> <p>Com relação ao procedimento tendente a apurar os casos de enriquecimento ilícito, está ele disciplinado com a devida</p>	<p>O SR. PRESIDENTE (Sigmaringa Seixas) — Finda a leitura do expediente, passa-se ao</p> <p>IV — PEQUENO EXPEDIENTE</p> <p>Tem a palavra o Sr. Jair Bolsonaro.</p> <p>O SR. JAIR BOLSONARO (PDC — RJ. Sem revisão do orador.) — Sr. Presidente, Srª e Srs. Deputados, em primeiro lugar, quero agradecer ao Sr. Ministro da Justiça, Cel. Jarbas Passarinho, pela atenção dispensada a mim e às viúvas de militares no tocante à concessão do reajuste real de 50% em suas pensões.</p> <p>Nobres colegas, peço especial atenção de V. Exª para um fato grave: tenho reparado, através da imprensa, nos últimos meses, que há uma tentativa por parte da cúpula militar, ou seja, dos três ministros militares e do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, de jogar a tropa contra o Poder Legislativo.</p> <p>Vamos aos fatos, logicamente relacionados com a questão salarial O Globo de 11 de maio de 1991 publicou em destaque matéria que diz o seguinte:</p> <p>"A decisão do Governo Federal em estabelecer reajuste diferenciado para as diversas patentes das Forças Armadas não foi bem recebida pelos Ministros Militares. O Ministro do Exército, Carlos Tinoco, teme que a decisão gere um clima de descontentamento na tropa."</p>	

Fonte: Brasil (1991)

Em 1993, foram editadas as leis orgânicas dos Ministérios Públicos (8.625/93 e 75/93), consagrando os vetores traçados pela Constituição, além de outros avanços que permitiram uma atuação eficiente no enfrentamento da corrupção. Com a Lei nº 9.034/1995, houve um salto nas possibilidades investigatórias com a regulamentação de meios operacionais e especiais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas, especialmente a colaboração premiada, que também foi posteriormente tratada nas Leis 9.080/95 e 9.807/99. A Lei nº 9.296/1996 também trouxe importantíssimas contribuições ao disciplinar as interceptações de comunicações telefônicas.

Em 1998, foi publicada a relevante Lei nº 9.613/98, que dispôs sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos; e a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF. Desde o início, o referido diploma normativo já previu a punição da lavagem de capitais

de crimes antecedentes contra a administração pública. Além disso, estabeleceu a legitimidade do Ministério Público para requerer e supervisionar medidas investigatórias e assecuratórias.

A Lei nº 12.527/2011, que foi um grande avanço para a prevenção de atos ímprobos, passou a regular a garantia de acesso à informação. Apesar de não estabelecer atribuições ao Ministério Público expressamente, tipificou a violação das suas normas como ato de improbidade administrativa, incumbindo ao Ministério Público, a um só tempo, a obrigação pela sua implementação bem como pela responsabilização pelo descumprimento.

A Lei nº 12846/2013, de 1º de agosto de 2013, batizada como “lei anticorrupção”, dispôs sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, também prevendo a legitimidade ministerial. Com a Lei nº 12.850/2013, foram aperfeiçoados os meios de obtenção de provas e investigação criminal, inclusive regulamentando a colaboração premiada que, a despeito de já existir anteriormente, teve a sua utilização fortemente expandida como uma das mais poderosas ferramentas de enfrentamento aos crimes graves.

Mais recentemente, a Lei nº 13.964/2019, conhecido como o pacote anticrime, trouxe vários aperfeiçoamentos para a legislação penal e processual penal, buscando o aprimoramento do sistema acusatório e a superação do antigo viés inquisitorial do sistema penal brasileiro. Além disso, trouxe alguns avanços para o combate à corrupção como a possibilidade de decretação da perda de bens incompatíveis com o rendimento lícito dos condenados bem como de instrumentos utilizados para a prática de crimes por organizações criminosas ainda que não representem perigo.

Cabe registrar que o levantamento ora exposto teve por escopo trazer os principais marcos normativos, porém não descarta a evolução e importância de tantas outras normas que trouxeram, ao longo da história brasileira, importantes contribuições para o combate à corrupção, como, por exemplo, as regulamentações eleitorais e outras leis penais.

Como pode-se perceber, conquanto há muito tempo já existisse no Brasil leis criminalizando algumas condutas corruptas, foi somente em período recente, principalmente após Constituição Federal de 1988, que surgiram as condições para a efetiva responsabilização dos agentes e a identificação do Ministério Público como instituição anticorrupção. Prova disto é a discussão sobre a legitimidade do Ministério Público, ainda na atual década, representada pela rejeição do Projeto de Emenda à Constituição, PEC nº 37/2011, pela Câmara dos Deputados, que visava retirar o poder de investigação do Ministério Público. No plano judicial também houve questionamentos que somente foram sepultados em 14 de maio de 2015, com o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), da legitimidade do

Ministério Público (MP) para promover, por autoridade própria, investigações de natureza penal³⁵.

2.9 A TRAJETÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO

Conforme já foi possível antever, a história do Ministério Público associada ao enfrentamento da corrupção é recente e surpreendente, confundindo-se com a própria história das investigações pelo órgão. Como bem pontuado por Sadek (2009, p. 4), “Promotores e Procuradores da República passaram a ocupar um lugar de destaque no cenário nacional, transformando o Ministério Público em um ator político relevante. Poucas vezes — se alguma — presenciou-se, em tão curto espaço de tempo, uma instituição sair da obscuridade alçando-se para o centro dos refletores”.

Nos Estados, destacaram-se as investigações exitosas selecionadas pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE, 2013), entre elas, as operações Candango (MP-DFT, 2006), Aquarela (MP-DFT, 2007), Pesca Bagre (MP-AL, 2009), Fumus (MP-AP, 2011), Corcel Negro (MP-MG e MP-BA, 2011), Zaqueu (MP-AC, 2012), Tentáculos (MP-AC, 2012), Caça Fantasmas (MP-AC, 2012), Boa Vista dos Ramos (MP-AM, 2012), Saint Michel (MP-DFT, 2012) e Camaro (MP-ES, 2012). No plano Federal, ganharam destaque as investigações levadas a efeito, em parceria com a Polícia Federal, nos casos Banestado (2003-2006), Mensalão (2005) e Lava Jato (2014 até os dias atuais), os quais ocuparam as notícias nos últimos anos. No mesmo sentido, Sadek (2009, p. 10) pontua que:

As atuações de vários Procuradores da República na apuração de atos de improbidade e na defesa do patrimônio público têm alcançado grande repercussão política e judicial. Bastaria lembrar as investigações sobre o ex-deputado federal pelo Acre, Hildebrando Pascoal; sobre o ex-ministro

³⁵ Ao negar provimento ao Recurso Extraordinário (RE) 593727, com repercussão geral reconhecida, o STF fixou a seguinte tese: “ O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, estritamente, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei nº 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição

do Esporte e Turismo, Rafael Greca; sobre o ex-senador Luiz Estevão; sobre doze ministros de estado que teriam se utilizado de aviões da FAB para fins privados; sobre o ex-presidente do Banco Central, Francisco Lopes; sobre o juiz Nicolau dos Santos Neto; sobre o ex-secretário-geral da Presidência, Eduardo Jorge Caldas Pereira. No âmbito dos estados, essa atuação do Ministério Público tem sido igualmente expressiva. O Rio Grande do Sul tem se destacado neste aspecto, sobretudo devido às respostas do Judiciário às ações propostas pelo Ministério Público. Ali, são inúmeros os processos iniciados particularmente contra prefeitos. Dados divulgados pela imprensa indicam que chegam a 300 os prefeitos investigados e que 108 sofreram algum tipo de condenação.

Para Sadek (2009, p. 11), as investigações sobre improbidade administrativa têm recebido uma atenção especial de praticamente todos os Ministérios Públicos e “efetivamente, o controle da administração pública tem se transformado em uma atividade praticamente geral do Ministério Público, sendo difícil distinguir, deste ponto de vista, as diferentes instituições estaduais”. A repercussão pública dessa atuação do Ministério Público brasileiro tem, contudo, provocado tanto aplausos como severas críticas, inclusive internamente, com consequências no jogo político, fazendo com que legisladores e administradores passem a ter que levar em conta a presença de mais um ator (SADEK, 2009, p. 12).

Independentemente das críticas e dos elogios, entretanto, é inegável que a instituição vem passando por um processo de transformação interna e externa. Internamente os conflitos têm-se tornado públicos, mostrando o confronto de posições antagônicas. De modo simplificado tem havido o confronto entre defensores de uma instituição mais sujeita aos mecanismos tradicionais de controle e os adeptos de uma instituição com vocação para a representação dos interesses da sociedade. Este debate interno veio claramente a público quando a subprocuradora-geral da República, Delza Curvello, apelou para o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, órgão do Ministério da Justiça, contra colegas, acusando-os de falsidade ideológica. Argumenta ela que o modelo de Ministério Público que inspira a ação de seus colegas poderá “levar uma nação ao caos”, já que se trata de uma instituição “com tantos poderes e tão pouca consciência das responsabilidades de que se encontra investido”. Rebatendo estas posições sustenta-se, sobretudo, que é obrigação fundamental e dever funcional dos integrantes do Ministério Público agir na defesa do patrimônio público, da coletividade, uma vez que “o acompanhamento dos atos de improbidade pela instituição não é faculdade, mas dever” [...] O mesmo vale para o Ministério Público dos estados. Em debates tanto internos quanto extravasados para fora dos muros da instituição é possível distinguir ao menos duas correntes: uma que defende o avanço das conquistas institucionais manifestas na Constituição de 1988 e outra que vê com muito temor a politização da instituição, sua excessiva exposição à mídia e um abandono das atividades relacionadas à ação penal, considerada como vocação genuína da instituição (SADEK, 2009, 19)

Do ponto de vista externo, também é ululante o conflito entre essas duas representações do Ministério Público, conforme Sadek (2009, p. 20-21) já expunha pelo menos desde 2009, antes mesmo da famigerada operação Lava Jato:

Diariamente, procuradores da república, procuradores e promotores são objeto de avaliações positivas e negativas. Assim, quer como paladinos da moralidade e reais defensores do povo, quer como açodados e inconsequentes, passaram a estar na berlinda. Esta posição resulta, sem dúvida, de sua presença na vida pública e especialmente do fato de lidarem com questões relevantes, como o são, por exemplo, o questionamento de políticas governamentais e o controle de autoridades políticas. Governistas e advogados têm liderado a maior parte das avaliações negativas sobre o Ministério Público. O advogado-geral da União, Gilmar Mendes³⁶, tem se distinguido neste ataque, de certa forma verbalizando as principais críticas. Empenhou-se em desqualificar o trabalho de procuradores, identificando-os com “advogados de partidos da oposição”, “conduta patológica” (Folha de S. Paulo, 10 / 8 / 2000), ou defensores de “posições totalitárias” (O Estado de S. Paulo, 16 / 8/ 2000). A Associação dos Advogados de São Paulo, por sua vez, manifestou publicamente sua crítica, afirmando que se tem assistido, “em todo o país, ao uso desmedido e abusivo de poderes por parte de alguns membros do Ministério Público”. Por outro lado, consoante uma visão desfavorável ao trabalho da instituição, vêm tramitando no Congresso Nacional algumas propostas com o claro intuito de interferir de forma restritiva na atuação do Ministério Público: o alargamento do foro privilegiado para autoridades públicas; a “lei da mordaza”; não obrigatoriedade de escolha do Procurador-Geral da República recair entre os membros da carreira. Parte considerável da mídia, partidos de oposição e associações da sociedade civil têm salientado os ganhos advindos da atuação do Ministério Público. Dificilmente se entenderá a derrota na Câmara dos Deputados da proposta que ficou conhecida como a “lei da mordaza” sem a pressão dos meios de comunicação. Some-se à apreciação favorável de setores organizados, um crescente número de manifestações de leitores de jornais, de ouvintes de programas de rádio, de participantes de associações que defendem minorias, o meio ambiente, a moralidade pública.

Interessante observar, como bem salienta Sadek (2009, p.21), que tem havido uma visibilidade da instituição e uma redefinição da sua identidade no contexto democrático:

Em termos do aprimoramento da convivência democrática, este debate e o confronto de posições vêm prestando uma enorme contribuição. Trata-se, em última instância, da problematização de um tema extremamente relevante: como compatibilizar o respeito às garantias individuais e ao devido processo legal, de um lado, e as exigências de políticas positivas, visando à correção de desigualdades, de outro. Qualquer avaliação sobre o MP necessariamente reflete este choque de valores. A inegável visibilidade da instituição e a redefinição de sua identidade acentuam os impactos públicos da concretização desses valores. (SADEK, 2009, 20-21)

³⁶ As críticas de Gilmar Mendes ao Ministério Público continuam até os dias atuais. https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/24/politica/1571944278_725688.html.

Essa redefinição da identidade, que tem provocado mudanças na atuação do Ministério Público, possivelmente também tem relação com outros fenômenos sociais que ocorreram no Brasil nas últimas décadas, especialmente o aparecimento do discurso e a memória da corrupção. É esse processo de construção da identidade institucional do Ministério Público que será investigado no próximo capítulo.

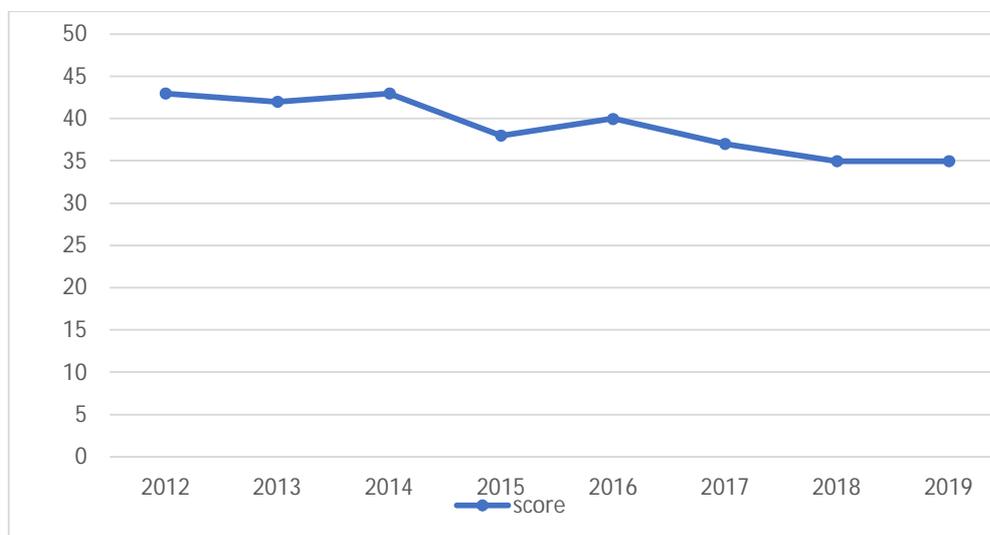
3 A IDENTIDADE INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO A PARTIR DO DISCURSO DA CORRUPÇÃO

Para além da forma como o Ministério Público foi moldado normativa e organicamente, também se desenvolveram em torno dessa instituição imagens e autoimagens institucionais que acompanharam o surgimento do discurso e da memória brasileira da corrupção (e da sua impunidade) e que também contribuíram para a formação da identidade institucional do Ministério Público. Assim, neste capítulo, serão abordadas as percepções, tanto externas como internas, bem como os processos sociais que podem tê-las influenciado.

3.1 BRASIL: UM PAÍS MARCADO PELA IMPUNIDADE DA CORRUPÇÃO

Consoante Filgueiras (2009, p. 387), a sucessão de escândalos no Brasil e a tolerância à corrupção produzem um mal-estar coletivo que enseja a concepção de um natural comportamento de desonestidade do brasileiro e implica nos elevados índices de desconfiança. No mesmo sentido, desde 1940, Edwin Hardin Sutherland (2014, p. 97) já dizia que os crimes de colarinho branco quebram a relação de confiança, gerando desconfiança, reduzindo a moral social e produzindo desorganização social em larga escala, enquanto outros delitos produzem pouco efeito nas instituições sociais ou na organização social.

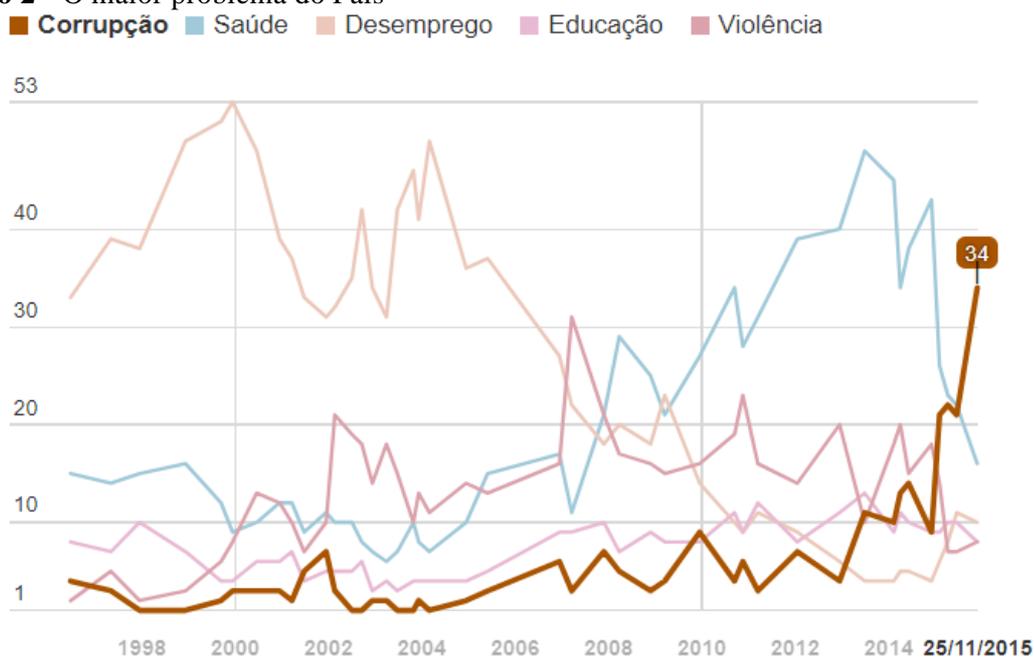
Os Relatórios da Transparência Internacional, que tratam do nível de percepção da corrupção no setor público, dentre 180 países avaliados, mostram que o Brasil vem, ano após ano, piorando a sua classificação, chegando a figurar, em 2019, na 106ª posição, com 35 pontos, muito abaixo de outros países da América do Sul como o Chile (26º) e a Argentina (66º) (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2019). Esse foi o pior score, pelo menos desde 2012, conforme se observa do gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Níveis de percepção da corrupção

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados apresentados por Transparency International (2019)

O Ranking é constituído pelo Índice de Percepção de Corrupção – IPC que, através da opinião de especialistas, utiliza uma escala de zero (altamente corrupto) a 100 (altamente íntegro) (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2019). Logo, com base no referido levantamento, pode-se dizer que existe uma percepção de que, apesar de todas os esforços que foram feitos nos últimos anos, o Brasil continua sendo um país muito corrupto e que a corrupção tem aumentado. O referido ranking não representa fielmente a realidade, já que está vinculado à percepção das pessoas, que podem sentir um maior nível de corrupção em razão da memória e da ostensividade de operações realizadas, e não propriamente pelo aumento real do fenômeno.

Os índices mencionados também podem representar o paradoxo brasileiro, identificado por alguns autores (RAMOS; LANIADO, 2014, p. 274; e MOISÉS, 2005, p. 36), consistente na contradição entre o maior desenvolvimento democrático e a involução de determinados fatores sociais, a merecer estudos mais aprofundados. Ademais, pode-se levantar como hipótese, ainda, o diferimento dos efeitos na percepção da população a espelhar sempre um recorte do passado. De qualquer sorte, independentemente das suas razões, o fato é que este cenário de preocupação e pessimismo com a corrupção no Brasil é confirmado por outras pesquisas. Em 2015, segundo o Datafolha, a corrupção foi considerada pela primeira vez como o maior problema do país, inclusive à frente de saúde, desemprego educação e violência.

Gráfico 2 - O maior problema do País

Fonte: Datafolha (2015)

Pelo gráfico, observa-se que desde antes de 1998, a preocupação com a corrupção apresentava níveis semelhantes a outros temas como violência, educação e desemprego e, a partir de 2014, período coincidente com a deflagração da Operação Lava Jato, teve um aumento exponencial. Deve-se registrar, entretanto, que, após 2017, a importância deste tema começou a reduzir, sendo considerado o segundo principal problema (18%), ao lado do desemprego (18%), atrás apenas de saúde (24%) (DATAFOLHA, 2017). Em 2019, continuou a tendência de queda pelo interesse do tema, que ficou em 5º lugar (9%), atrás de saúde (18%), educação (15%), desemprego (15%) e segurança pública (11%) (DATAFOLHA, 2019). Ainda assim, o tema persiste apresentando grande relevância e chamando a atenção, embora existam indícios de arrefecimento da preocupação da sociedade em relação a essa temática.

Ao estudar a eficiência do sistema judicial de combate à corrupção, a partir da comparação dos casos identificados por comissões administrativas com os resultados do sistema judicial para as mesmas condutas, Alencar e Gico Jr. concluíram que a eficácia do sistema criminal (chances de condenação) é de apenas, 3,17%. No âmbito cível, apesar de haver um número absoluto maior de ações cíveis contra servidores ímprobos, os resultados efetivos são piores: apenas 1,59%. Mesmo combinando os dois resultados, o desempenho continua pífio, apenas 4,76%. No final das contas, considerando que a condenação criminal não representa necessariamente tempo de carceragem, os autores estimam que a chance de alguém ser efetivamente preso, no Brasil, por corrupção, é próxima de zero, tornando a atividade criminosa

altamente lucrativa e ubíqua em nossa sociedade (ALENCAR; GICO JR., 2011, p. 88-89). Apesar da pesquisa de Alencar e Gico Jr. serem anteriores às primeiras condenações do Mensalão e, principalmente, à Operação Lava Jato, compreende-se que as conclusões permanecem atuais já que, muito embora estas iniciativas demonstrem um princípio de mudança, ainda constituem resultados ínfimos que apenas justificam a regra da impunidade ante a amplitude do fenômeno.

No relatório analítico propositivo, sobre justiça criminal, impunidade e prescrição, elaborado pelo CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019, p. 170-171), os pesquisadores afirmaram que, nas análises de primeira instância, foi identificado “um padrão relativamente constante de persecução nos sistemas de justiça estudados: arquivamentos de aproximadamente 20% e taxas de prescrição menores do que 10%”, o que supostamente indicaria um cenário de baixa impunidade. Ocorre que, conforme consignado pelos mesmos pesquisadores, “um outro lado que fragiliza essa interpretação é a presença significativa de arquivamentos sem resolução de mérito”, bem como a alta duração dos processos de corrupção, sobretudo na fase de aceite da denúncia, em virtude do próprio funcionamento do judiciário. Mas não é só isso que infirma a hipótese de baixa impunidade levantada no relatório. É que, para levantar dados objetivos, metodologicamente o estudo restringiu o conceito de impunidade apenas à existência da prescrição (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019, p. 21). Com isso, foram desconsiderados outros fatores relevantes de impunidade, como a própria imunidade de criminosos do colarinho branco ao sistema de justiça criminal como tão bem demonstrado por Sutherland (2014), já que parte dos delitos nem chega a ser conhecida pela Justiça e, mesmo quando isso ocorre, não são interpretados como atos criminosos. Os indultos benevolentes também afastam a efetiva punição de criminosos de classes mais altas. Ademais, não houve comparação entre os resultados dos crimes do colarinho branco e aqueles relativos a outros delitos, o que certamente evidenciaria a continuidade da forma diferenciada de tratamento entre os respectivos grupos criminosos.

No caso Banestado, por exemplo, em um levantamento feito pela Justiça no início de 2017, dos 684 acusados, apenas sete foram presos após o fim do processo e outros seis foram detidos depois da recente decisão do Supremo que permitiu a prisão após a condenação de segundo grau. Assim após mais de 10 anos das acusações, apenas 1,9% dos acusados foram presos, sendo que, de modo, em geral, somente os colaboradores foram punidos, embora devessem estar em uma situação melhor do que os demais (DALLAGNOL, 2017). No âmbito das cortes superiores o problema parece ser maior ainda, tanto que, após a Constituição Federal de 1988, apesar de ter investigado mais de quinhentos, somente em 2010 o Supremo Tribunal

Federal condenou pela primeira vez um parlamentar³⁷. Apenas em 2013, o ex-Deputado Federal Natan Donadon tornou-se o primeiro congressista em exercício a ter a prisão decretada pelo STF, após ser condenado a 13 anos, 04 meses e 10 dias por desviar cerca de R\$ 8,4 milhões da Assembleia Legislativa de Rondônia entre 1995 e 1998. Em 2016, contudo, Donadon obteve o livramento condicional e em 2019 teve a sua pena perdoada após ser contemplado por indulto concedido pelo ex-Presidente Michel Temer³⁸.

Como bem pontuado por Filgueiras (2009, p. 417), apesar dos avanços na efetivação de princípios e valores fundamentais, ainda persistem posições céticas e cínicas em relação às instituições, resultando em uma síndrome de desconfiança e indiferença. No Ministério Público, essa sensação de impunidade também é percebida fortemente. Dallagnol (2017) relata que, na sua experiência como procurador da república, encontrou muitos obstáculos que quase sempre asseguraram a impunidade em crimes do colarinho branco, entre eles, a demora, a anulação de casos, a prescrição, as penas baixas, os indultos, o foro privilegiado, o excesso de recursos, a ausência de criminalização do enriquecimento ilícito e a falta de instrumentos aptos a recuperar o dinheiro desviado. Assim, conclui o autor que “o sistema é tão bem-feito para não funcionar que a operação Lava Jato é uma exceção que confirma a regra”. Essa percepção já havia sido externada pelo mesmo autor em 2008 quando, após uma decisão do STJ que anulou interceptações em uma investigação do Grupo Sundown³⁹, desabafou em manifesto encaminhado à imprensa:

Quando se trata de perseguir criminosos do colarinho branco, estamos todo o tempo lutando contra o sistema. Nós e o povo brasileiro estamos cansados de uma Justiça Criminal que, alegando as mais variadas filigranas jurídicas – que existem e podem ser encontradas e criadas às centenas –, não produz resultados práticos contra criminosos ricos e poderosos (DALLAGNOL, 2017).

Portanto, pelo que se observa, enquanto espécie de crime do colarinho branco, a corrupção no Brasil sempre passou praticamente imune ao Sistema de Justiça, causando uma grande percepção sobre a impunidade e, por conseguinte, desconfiança sobre o padrão de funcionamento das instituições, o que ensejou um especial interesse pelo assunto por parte de toda a população brasileira e das suas instituições de controle, notadamente o Ministério

³⁷ https://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/22/politica/1440198867_786163.html

³⁸ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/17/ex-deputado-natan-donadon-obtem-perdao-da-pena-no-supremo-com-base-em-indulto-de-temer.ghtml>

³⁹ Segundo Dallagnol (2017), neste caso, “depois de muitas investigações e seis processos criminais que tramitaram ao longo de duas décadas e cujas penas somadas foram superiores a 100 anos, esses dois empresários aprenderam uma lição: vale a pena cometer crimes de colarinho branco no Brasil, pois os processos prescrevem ou são anulados”.

Público. É possível que, a partir disso, também tenha se intensificado uma perspectiva de maior policiamento das classes mais elevadas, com vistas a alterar a histórica seletividade da atuação penal, outrora relegada aos pobres e, conseqüentemente, repercutindo em maior exposição midiática.

3.2 A CONTRIBUIÇÃO DO DISCURSO E DA MEMÓRIA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

Como visto, a partir da década de noventa, todo o mundo passou a dar maior importância ao tema da corrupção. No Brasil, entretanto, o discurso do combate à corrupção parece ter se intensificado ainda mais, inclusive aparecendo como pauta nas maiores manifestações de rua da história da democracia brasileira de 1992 (caras-pintadas⁴⁰), 2013 (jornadas de junho⁴¹) e de 2016^{42,43}.

⁴⁰ “Primeiro presidente eleito pelo voto direto após a redemocratização, Fernando Collor fez um pedido simples à população, ao se ver ameaçado pelo impeachment: como sinal de apoio, queria que todos os brasileiros fossem às ruas no domingo, 16 de agosto de 1992, vestindo verde e amarelo. A resposta foi imediata. Milhares de brasileiros, sobretudo jovens, pintaram o rosto e foram às ruas usando preto, pedindo seu impedimento. Era a chamada geração dos caras-pintada, que mudou a história do País”. Disponível em: <https://istoe.com.br/primeiro-impeachment/>

⁴¹ “O que começou com uma reivindicação sobre a tarifa do transporte público, em São Paulo, ganhou novas pautas e diferentes protagonistas em outras cidades, como Brasília. [...] Em parte do país, as manifestações das Jornadas de Junho começaram a ganhar força logo no início do mês, a partir do dia 6. Em Brasília, a movimentação começou com quase uma semana de atraso. Três antes da tentativa de invasão no Itamaraty, em 17 de junho, manifestantes romperam o cordão de isolamento da Polícia Militar e ocuparam a marquise do Congresso Nacional – onde ficam as cúpulas da Câmara e do Senado. A ação, com forte simbolismo, é lembrada até hoje por quem participou dos atos. A ocupação foi parte do protesto que reuniu 5,2 mil pessoas na Esplanada dos Ministérios. Na época, o grupo também chegou a fechar as seis faixas do Eixo monumental. [...] Durante a onda de protestos em Brasília, manifestantes entoaram palavras de ordem sobre temas diferentes. Entre os alvos estavam, principalmente, a PEC 37 – que previa uma limitação no poder de investigação do Ministério Público. No mesmo ano, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) foi derrubada por 430 votos a 9 (e duas abstenções). Com o resultado, o texto – que previa competência exclusiva da polícia nessas apurações – foi arquivado. [...] Para a doutora em políticas sociais pela Universidade de Brasília (UnB) Maria Lúcia Lopes da Silva, junho de 2013 foi “um mês que não terminou”. A professora do curso de serviço social afirma que os atos daquele momento dialogam diretamente com a conjuntura política atual.”. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/junho-de-2013-relembre-os-atos-em-brasilia-e-veja-o-que-mudou-5-anos-depois.ghtml>

⁴² “Em 2015, a presidente Dilma Rousseff começaria a sentir os maus agouros deixados por governos anteriores. A população, que se encantava com o trabalho realizado pela Lava Jato, optou por ir às ruas pedir a saída oficial da então presidente. Assim, milhões de pessoas reuniram-se por todo o território nacional encabeçadas, principalmente, pelo Movimento Brasil Livre (MBL) e pelo slogan “Vem pra rua”. Ambos tiveram seu ápice de fortalecimento justamente em junho de 2013 e, dois anos depois, a união da direita foi decisiva para o afastamento de Dilma”. Disponível em: <http://reporterunesp.jor.br/2019/10/29/manifestacoes-expoem-crieses-e-esperancas-desde-a-redemocratizacao/>

⁴³ Mesmo após o impedimento da Presente Dilma Rousseff os protestos continuaram em defesa da Operação Lava Jato: “vestidos principalmente de verde e amarelo, os manifestantes defenderam, entre outros, as dez medidas contra a corrupção propostas pelo Ministério Público Federal. Alguns seguraram faixas em defesa da operação Lava Jato e do juiz Sérgio Moro. Os alvos principais do protesto foram os presidentes do Senado, Renan Calheiros

Nos jornais e nas mídias de modo geral, os graves escândalos dominaram a pauta diária dos jornais, assumindo o formato de folhetim e revelando, como um espetáculo, as vísceras de um sistema político marcado pela desonestidade, em nada perdendo para as maiores e mais criativas produções hollywoodianas, que posteriormente se transformaram em livros, filmes, documentários e séries. Com este pano de fundo, milhares de pessoas foram às ruas para se manifestar, provocando, além do impeachment de dois Presidentes da República, uma infinidade de reflexos normativos, jurisprudenciais, econômicos, políticos e comportamentais. Essas cenas marcaram a memória do brasileiro e reverberam no discurso da corrupção até os dias atuais.

Figura 6 - Manifestação pelo impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992



Fonte: Reporter Unesp (2019)

Foto: Reprodução/Rápido no ar

(PMDB-AL), e da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ). Renan foi criticado por tentar acelerar a aprovação do projeto que muda a lei do abuso de autoridade, que contrariou juízes e procuradores da Operação Lava Jato, e por ter colocado em votação 10 medidas contra a corrupção que desfiguraram o pacote original. O presidente Michel Temer foi poupado”. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/manifestacoes-a-favor-da-lava-jato-e-contra-a-corrupcao-ocorrem-em-todo-o-pais.ghtml>

Figura 7 - Manifestantes invadem a área externa do Congresso Nacional, em 17 de junho de 2013, em Brasília



Fonte: Uol (2013)

Figura 8 - Manifestação de 13 de março de 2016, na Avenida Paulista, contra a corrupção no país e em defesa do impeachment da presidente Dilma Rousseff



Fonte: Época (2016)

Foto: Rovena Rosa/Agência Brasil

Figura 9 - Manifestantes protestam na Avenida Paulista, em 04 de dezembro de 2016, em São Paulo, em apoio à operação Lava Jato e contra as mudanças no projeto de lei que trata das 10 medidas de combate à corrupção



Fonte: G1 (2016)

Foto: Cris Faga/Fox Press Photo/Estadão Conteúdo

Enquanto o presente estudo ainda estava sendo realizado, a história da corrupção no Brasil continuou a ser escrita após a eleição do Presidente Jair Bolsonaro. Os “panelaços”, que já vinham ocorrendo frequentemente em meio à pandemia do coronavírus, voltaram a se repetir⁴⁴ após a ampla divulgação na mídia acerca do conteúdo da reunião ministerial realizada no dia 22 de abril de 2020, no Palácio do Planalto. O acesso ao vídeo foi autorizado pelo ministro Celso de Mello, nos autos do Inquérito 4831, instaurado a pedido do procurador-geral da República, Augusto Aras, para apurar declarações feitas pelo ex-ministro Sérgio Moro acerca de suposta tentativa do presidente Jair Bolsonaro de interferir politicamente na Polícia Federal⁴⁵.

Os fenômenos de escândalos e de corrupção são fenômenos distintos. O escândalo envolve os estágios de desenvolvimento, quais sejam, a revelação, a publicação, a defesa, a dramatização, a execução (ou julgamento) e a rotulação. Já a corrupção envolve infração,

⁴⁴ Conferir em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/22/apos-divulgacao-de-video-de-reuniao-bolsonaro-e-alvo-de-panelacos.htm>

⁴⁵ Conferir em <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443959&ori=1> e <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/augusto-aras-solicita-inquerito-ao-stf-para-apurar-fatos-narrados-e-declaracoes-de-sergio-moro>

violação de regras, convenções ou leis, mas, para ser escandalosa, precisa ser denunciada. Assim, a articulação pública do discurso denunciatório é a condição para que uma corrupção se transforme em um escândalo. Os escândalos redefinem as relações entre a vida pública e a vida privada e desenrolam-se como um enredo de novela, envolvendo os sujeitos espectadores e leitores que acompanham todas as etapas da história e deixam de ser discursivizados quando não despertam mais interesse público (FONSECA-SILVA, 2009, p. 9).

Fonseca-Silva (2009, p. 2-3) estudou a discursividade sobre a corrupção através das capas da revista *Veja*, lançada em 1968, pela Editora Abril, e descobriu que, no período de março de 1974 a agosto 1989, a publicação dedicou cento e quinze (115) capas à política no Brasil, sendo 25 (22%) relacionadas a escândalos e corrupção e 90 (78%) a outros temas sobre política e economia. Já no período de setembro de 1989 a julho de 2008, a mesma revista dedicou duzentos e trinta (230) capas à política no Brasil, das quais 46 (20%) diziam respeito às campanhas eleitorais, 127 (55%) se referiam a escândalos e corrupção, e 57 (25%) a outros temas sobre política e economia. Por outro lado, a mesma pesquisa (FONSECA-SILVA, 2009, p. 2-3) identificou que, no processo de abertura política (1974 a 1990), houve vinte e cinco (25) casos de escândalos e corrupção: 9 (36%) no Governo Geisel; 10 (40%) no Governo Figueiredo; 6 (24%) no governo de transição de Governo Sarney; enquanto que, no período da chamada nova democracia brasileira (1990 a 2008), houve duzentos e cinco escândalos e corrupção: 19 (9%) no Governo Collor; 31 (15%) no Governo Itamar; quarenta e seis 46 (22%) casos nos Governos FHC; e 109 (54%) nos Governos Lula. Ao final, Fonseca-Silva (2009, p. 10) concluiu que:

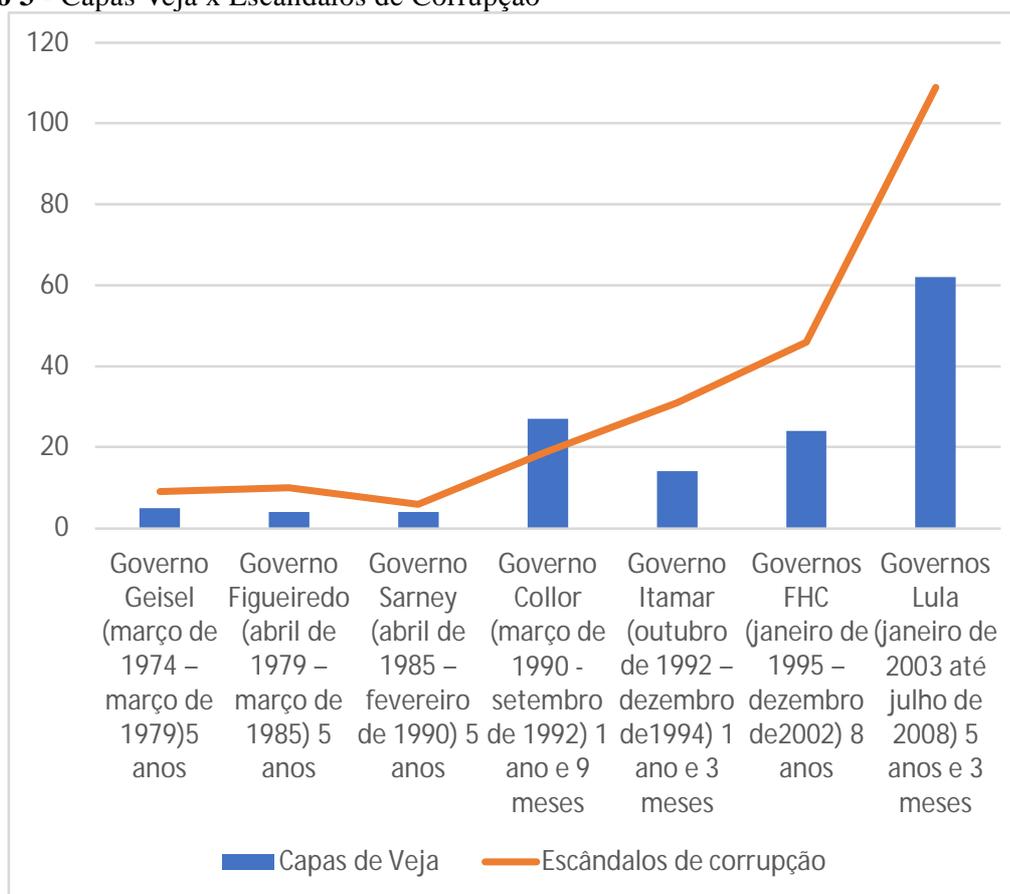
Se compararmos os diferentes sistemas de governo, observaremos que a memória discursiva - como condição do legível em relação ao próprio legível, como espaço móvel, de retomadas, deslocamentos, conflitos, desdobramentos e de contradiscursos, no sentido de Pêcheux (1983a; 1983b) - irrompe reatualizando os sentidos sobre a corrupção. Na tirania e na monarquia, corrupção estava associada a alguma forma de traição à pátria, como nos desvios de conduta sexuais e na acusação de mulheres que, quando assumiam papéis fora daquilo que a sociedade lhes passava como expectativa de boa conduta, eram consideradas corruptas. Do modo como a compreendemos, no entanto, corrupção é um fenômeno da moderna República que pauta-se, de um lado, no sentimento de tolerância à diversidade; e, de outro lado, na supremacia da sobrevivência individual (busca do dinheiro) em relação ao espaço coletivo (mundo do afeto). Os escândalos políticos ganham destaque na democracia por esta ser um regime político em que os conflitos e atritos políticos se presentificam e, por isso, tornam-se mais visíveis. Nem todos os escândalos, como já salientamos, são discursivizados e espetacularizados na e

pela mídia, a exemplo de Veja. A corrupção política só é espetacularizada e visualizada quando vira escândalo na mídia. (Fonseca-Silva, 2009, p. 10)

Segundo, Fonseca-Silva (2009, p. 2), a espetacularização midiática da política no Brasil acentuou-se nos anos 90 e isso se deu com a encenação discursiva da corrupção ocupando a agenda pública no Brasil, movimento este também percebido em países do chamado primeiro mundo.

O espetáculo, no sentido de Debord (1967), apresenta-se ao mesmo tempo como a própria sociedade, como parte da sociedade e como instrumento de unificação. Antes da existência de uma sociedade ambientada pela mídia, tinha sua produção associada quase sempre à política e/ou à religião. Na modernidade, passou a ser produzido com inscrição nos campos cultural e/ou da mídia, assimilada como momento do movimento de autonomização de esferas sociais. Na contemporaneidade, as mídias tornaram-se o lugar primordial de fabricação do espetacular e, em consequência, a relação entre mídia e espetáculo recobre, como programação, a fabricação e veiculação de espetáculos políticos, entre outros. (Fonseca-Silva, 2009, p. 1)

Com forte nos dados coletados na pesquisa de Fonseca-Silva, é fácil perceber como houve uma escalada intensa nos escândalos de corrupção discursivizados e na sua espetacularização, representando, claramente, uma função exponencial. Basta ver, por exemplo, com forte nos dados retro mencionados, que, enquanto, no período de 1974 e 1990, houve 25 escândalos de corrupção, equivalentes ao mesmo número capas da revista Veja, entre 1990 e 2008, foram identificados 205 escândalos de corrupção, que renderam 230 capas do periódico. O gráfico abaixo ilustra melhor esse crescimento, tanto dos escândalos como das capas, valendo notar que no Governo de Collor houve uma saturação da discursivização, enquanto, nos demais, ocorreu pouca publicidade. Em todos os casos, contudo, nota-se uma correspondência muito próxima entre os escândalos e a espetacularização.

Gráfico 3 - Capas Veja x Escândalos de Corrupção

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados apresentados por Fonseca-Silva (2009, p. 4-5)

Muito embora os estudos de Fonseca-Silva não tenham abrangido o período entre 2008 e os dias atuais, os eventos políticos que se sucederam, como visto anteriormente, demonstram facilmente que esse movimento continuou crescente, com a descoberta de muitos casos de corrupção e a sua extraordinária espetacularização. Assim, permanecem perfeitamente válidas as conclusões de Fonseca-Silva (2009, p. 10) quando pontua que as cenas de corrupção foram instaladas na memória coletiva em razão da repetição e pela espetacularização da mídia, asseverando que:

No que tange escândalos e corrupção discursivizados em Veja: a) o Governo Geisel, o Governo Figueiredo, o Governo Sarney, o Governo Collor, o Governo Itamar, os Governos FHC e os Governos Lula foram afetados por crimes de corrupção, desde obtenção e doação de favores como acesso privilegiado a bens ou serviços públicos até pagamento superfaturado de obras e serviços públicos para empresas privadas em troca do retorno de um percentual do pagamento para o governante ou para o funcionário público que determinou o pagamento; b) as cenas de corrupção política nesses governos foram validadas, ou seja, foram instaladas na memória coletiva pela repetição, pelo retorno e pela espetacularização na mídia; c) as cenas de corrupção validadas na mídia ocorreram tanto na esfera privada quanto na pública –

burocrática e política; d) as relações de poder no Brasil, demarcadas pelas cenas validadas de escândalos, indicam apagamento das fronteiras entre as esferas públicas e privadas; e) a erupção dos acontecimentos discursivos, no sentido de Pêcheux (1983a; 1983b), relacionados à corrupção, mostram que a mídia, a exemplo da revista *Veja*, têm “lugar de falar”, poder de “falar” e de “sugerir” *onde e o que* olhar, *o que* ler e *como* interpretar. (FONSECA-SILVA, 2009, p. 10)

Para Fonseca-Silva (2009, p. 1), na atualidade, a mídia pode ser definida como um “lugar de memória discursiva e como instrumento de espetacularização da vida, do corpo, do cotidiano e, no tocante a este trabalho, da política”. Interessa, portanto, investigar como a memória reatualiza os sentidos sobre a corrupção, influenciando o pensamento coletivo, os movimentos sociais e as instituições em determinado tempo e espaço.

Fonseca-Silva e Fonseca-Nunes (2015, p. 3) estudaram o campo discursivo sobre os julgamentos político e jurídico do caso Collor e do Caso mensalão através do levantamento das petições iniciais e das decisões do STF prolatadas durante o julgamento das Ações Penais n^os 307/1994 e 470/2007 e dos processos de Impeachment, selecionando quatro conjuntos de sequências discursivas: a) sequências discursivas sobre o julgamento político do caso Collor; b) sequências discursivas sobre o julgamento jurídico do caso Collor; c) sequências discursivas sobre o julgamento político do caso Mensalão; d) sequências discursivas sobre o julgamento jurídico do caso Mensalão. Segundo os referidos pesquisadores (FONSECA-SILVA; FONSECA-NUNES; 2015, p. 4), o desenvolvimento temporal de um escândalo de corrupção, que se desenrola como um enredo de novela, depende de outras instituições, entre elas a Justiça, as instituições políticas e até policiais. Porém, no período de redemocratização, vivenciamos um excesso de memória sobre a corrupção política no país, tendo a mídia funcionando como um lugar de memória discursiva, na luta contra o esquecimento de crimes de corrupção política, indicando as condições e regras que devem vigorar na sociedade e os fatores determinantes de governabilidade. Assim, concluem que:

Os resultados indicaram que, no funcionamento discursivo dos julgamentos tanto político quanto jurídico dos dois casos, embora divergentes, podem ser identificados efeitos-sentido de uso, de abuso e de dever de memória, que é um dever de fazer justiça pela lembrança do outro, como luta para não esquecer; e efeitos-sentido de dever de justiça, que implica responsabilizar e imputar ao autor de ação danosa a obrigação de reparar, indenizar e sofrer uma pena pelos efeitos de suas ações sobre o outro. O efeito-sentido de dever de memória é atravessado pelo efeito de memória manipulada, que é um abuso do esquecimento, pelo próprio caráter seletivo da memória, na demanda de justiça. No efeito-sentido de abuso do dever de memória, há

memória de menos e memória de mais. A memória, assim, é organizadora do esquecimento passivo, considerado como a forma patológica de esquecimento, e do esquecimento ativo, constituído pelas relações sociais que são marcadas pela ideologia, políticas e relações de poder. (FONSECA-SILVA; FONSECA-NUNES; 2015, p. 4)

Fonseca-Silva e Fonseca-Nunes (2015, p. 5-6) alertam que, nos efeitos-sentido de abusos de memória, pode haver a manipulação e instrumentalização do seu uso através de estratégias de supressão e acentuação de fatos e protagonistas ou mudanças dos contornos da ação, surgindo o perigo no manejo da história autorizada através de uma narrativa canônica por meio da intimidação, sedução, medo ou maneira de vangloriar. Assim, observa-se que, sobretudo após a redemocratização, foi gerado um excesso de memória em relação à corrupção política. Apesar da atuação órgãos oficiais de Justiça terem contribuído para tanto, a espetacularização influenciou decisivamente para evitar o esquecimento e para determinar as compreensões e maneiras de viver de toda a nação, refletindo tanto nas pessoas como nas instituições. Pelo mesmo processo, restou fixada a memória da impunidade no combate à corrupção.

Conseqüentemente, acentuaram-se as cobranças da sociedade e da mídia em relação ao combate da corrupção, as quais foram percebidas pelos membros do Ministério Público como uma exigência dirigida à sua atuação. Oliveira Júnior (2019, p. 1055) explica que “a exposição excessiva e contínua pode pressionar as agências anticorrupção a concentrar seus esforços e recursos em medidas de investigação, visto que essas produzem resultados com maior velocidade”. Essa percepção de cobrança pode ser encontrada, por exemplo, nas confidências do ex-Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, quando narra os bastidores que precederam a criação da força-tarefa Lava Jato:

Em 2013, quando fui escolhido procurador-geral, o debate sobre a corrupção já permeava a vida pública brasileira. Em qualquer evento público, sempre aparecia um jornalista com perguntas sobre corrupção. Suponho que fosse reverberação do julgamento do mensalão. Transmitido pela TV, o julgamento ajudou a popularizar as discussões sobre desvios de conduta. No país do futebol, nossos milhões de técnicos estavam cedendo a vez a milhões de implacáveis juízes do dinheiro público. Então, a força tarefa, embora uma novidade, casava com a proposta de melhorar nossa fiscalização contra os desvios de dinheiro público (JANOT, 2019).

Em certa medida, essa cobrança foi dirigida ao Ministério Público em virtude da imagem institucional positiva e associada ao enfrentamento da corrupção, que será abordada no próximo tópico.

3.3 A IMAGEM INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Paralelamente à formação do discurso e da memória da corrupção e também em virtude deste fenômeno, a sociedade desenvolveu uma imagem institucional positiva do Ministério Público e uma forte associação da instituição ao combate à corrupção. De acordo com a pesquisa de satisfação e imagem realizada em 2017 pelo Conselho Nacional do Ministério Público, a importância do Ministério Público para a população aumentou de 84% para 91,6%, em comparação com outra pesquisa realizada em 2014 pelo mesmo órgão. No que concerne à confiança, os resultados demonstram que houve um aumento significativo no indicador, subindo de 55,1% para 72,9%. Quanto à avaliação do trabalho das instituições, o número de brasileiros que responderam “ótimo” e “bom” em relação ao Ministério Público cresceu de 39,5% para 53,7% (CNMP, 2017).

Gráfico 4 – Resumo da imagem das instituições no ano de 2017 segundo a população



Fonte: CNMP (2017)

Os pesquisadores também perguntaram aos cidadãos quais problemas sociais, com base em uma lista com onze itens, deveriam ser resolvidos primeiro, sendo destacado o “combate à corrupção”, escolhido por 25,1%. O “direito à saúde” e o “direito à educação”, apareceram, em seguida, com 21,5% e 14,6%, respectivamente (CNMP, 2017).

Comporta pontuar que o aumento da associação do Ministério Público ao combate à corrupção e ao aumento da transparência já havia sido percebido na pesquisa de 2014 em comparação com a primeira pesquisa de satisfação e imagem do CNMP (2018). Ou seja, antes da Lava Jato obter a notoriedade que veio a alcançar posteriormente. Para Lemgruber *et al* (2016, p. 12), pelo fato de o Ministério Público figurar sempre no terceiro lugar, num ranking de entidades mais confiáveis, “parece razoável supor que parte dessa confiança se associe à imagem do Ministério Público como defensor da ordem e da moralidade, garantidor da punição de corruptos e criminosos”. Portanto, os dados revelam uma inusitada contradição na medida em que, apesar da população não conhecer suficientemente o órgão, muitas vezes até confundindo-o com outras instituições como a Defensoria Pública, verifica-se que, de fato, foi inculcada na mente do brasileiro, a imagem institucional do Ministério Público como um órgão importante, confiável e destinada especialmente ao combate à corrupção.

Segundo Sousa (2006, p. 181-183) a imagem institucional é uma espécie de imagem corporativa, caracterizada por não considerar o aspecto da marca. Citando Villanfañe, a referida autora define a imagem corporativa como a “integração na mente de seus públicos de todos os *inputs* emitidos por uma empresa em sua relação ordinária com eles”. Em três dimensões não fixas, a imagem expressa uma subjetividade, assinala uma realidade ou comunica uma mensagem, correspondendo a uma atitude do espectador da imagem e constituindo um código formal comum tanto ao emissor como ao receptor. As referidas dimensões são explicadas pela professora do seguinte modo:

A subjetividade é responsável pela possibilidade de diferentes percepções da mesma imagem por diferentes pessoas num dado momento. As referências culturais, contexto histórico e geográfico e o conhecimento adquirido são determinantes na percepção individual, na leitura, que cada indivíduo se permite fazer desta ou daquela organização. Em que pesem as dimensões da realidade, ou seja, os fatos, os dados, a essência do que a organização é; e da comunicação, em que a mensagem é comunicada ao sujeito público, interlocutor num processo dinâmico; a subjetividade dos públicos é relevante na formação dessas imagens. A comunicação vai exercer o papel de mediador entre a realidade da organização e a subjetividade dos públicos (SOUSA, 2006, p. 180-181)

Gareth Morgan (*apud* SOUZA, 2006, p. 181) constata a viabilidade da sobreposição das imagens organizacionais a partir de um elenco de metáforas e conclui que qualquer análise organizacional deve partir do pressuposto de que as organizações podem ser muitas ao mesmo tempo. Para Souza (2006, p. 182), a partir do contexto social-econômico-político-cultural em que se insere a organização e os indivíduos, a imagem pode ser vista de várias formas, entretanto

a imagem de uma entidade poderia ser aferida a partir do resultado do balanço entre as percepções que a organização representa para os seus diversos públicos.

No âmbito da sociologia, a imagem pode ser correlacionada com a representação social, importando em um ganho teórico à compreensão da formação das diversas imagens institucionais a partir de uma perspectiva dinâmica das mais variadas possibilidades de atuação do Ministério Público, conforme o contexto funcional, territorial, político etc. Em Goffman (2002, p. 29), o termo “representação” é utilizado para referir a “toda atividade de um indivíduo que se passa num período caracterizado por sua presença contínua diante de um grupo particular de observadores e que tem sobre estes alguma influência”. Segundo o autor:

Quando um indivíduo desempenha um papel, implicitamente solicita de seus observadores que levem a sério a impressão sustenta perante eles. Pede-lhes para acreditarem que o personagem que vêem no momento possui os atributos que aparenta possuir, que o papel que representa terá as consequências implicitamente pretendidas por ele e que, de um modo geral, as coisas são o que parecem ser. Concordando com isso, há o ponto de vista popular de que o indivíduo faz sua representação e dá seu espetáculo ‘para benefício de outros’. (GOFFMAN, 2002, p.25)

A imagem também se relaciona com autoimagem e com a própria identidade institucional. Segundo Villafañe (*apud* SOUSA, 2006, p. 183) a imagem corporativa derivaria da “síntese da identidade da organização manifestada a partir de seu comportamento, sua cultura, e sua personalidade corporativas, os quais projetam uma imagem funcional, interna (autoimagem) e intencional respectivamente e constroem na mente de seus públicos essa *gestalt* que é o que denomino de ‘imagem corporativa’”. Assim sendo, diante da possibilidade do exercício de várias representações, interessa ao presente estudo verificar se há correspondência entre as imagens, a autoimagem e a identidade do Ministério Público no que tange especificamente o enfrentamento da corrupção.

3.4 A AUTOIMAGEM DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A PREFERÊNCIA TEMÁTICA PELA CORRUPÇÃO

Em 2010 e 2017, foram realizadas duas pesquisas fundamentais acerca da percepção dos membros do Ministério Público. A primeira, denominada “Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil”, foi realizada pelas pesquisadoras Ela Wiecko de Castilho

e Maria Tereza Sadek, junto a integrantes da ativa do Ministério Público Federal, com base em dados coletados em julho de 1997 (CASTILHO; SADEK, 2010). Já segunda pesquisa, “Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?” foi realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – CESeC, sob a coordenação das Professoras Julita Lemgruber e Ludmila Ribeiro, e consistiu, sobretudo, na aplicação de um questionário a uma amostra representativa de promotores e procuradores dos MPs federal e estaduais de todo o país, entre fevereiro de 2015 a fevereiro de 2016 (LEMGRUBER *et al*, 2016). A partir desse último, também foi escrito o trabalho “Ministério Público: Velha instituição com novas funções?”, da Professora Ludmila Ribeiro (RIBEIRO, 2017), cujos resultados também trouxeram grandes contribuições. As pesquisas revelam as percepções do Ministério Público brasileiro em épocas diferentes, separadas por quase 20 anos. Além disso, a segunda pesquisa é mais ampla, já que abrangeu promotores e procuradores do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos estaduais de todo o país, enquanto a primeira pesquisa somente foi realizada no âmbito federal. As pesquisas não são estritamente comparáveis, porém muitos dos dados podem ser cotejados tanto em relação ao tempo como em relação ao perfil do Ministério Público, seja do ponto de vista federal ou nacional.

Conforme a pesquisa de Lemgruber *et al* (2016, p. 18), o Ministério Público brasileiro é composto sobretudo por homens (70%). A idade dos entrevistados varia de 27 a 71 anos, com média e mediana de 43, tanto entre homens como entre mulheres. Em relação ao levantamento de Sadek (1997), que registrou média de 33 anos, os promotores e procuradores brasileiros parecem ter envelhecido. Na esmagadora maioria (93,4%), os membros ingressaram na carreira depois de promulgada a Constituição Federal de 1988. Há diferenças significativas no perfil etário dos membros que trabalham no interior e nas regiões metropolitanas, sendo os primeiros mais jovens que os segundos (médias 39 e 45 anos, respectivamente), o que se explica em boa parte pela forma como a carreira está estruturada. Dos membros do MP que preencheram o questionário, 50% trabalhavam no interior e 50% nas capitais e regiões metropolitanas; cerca de 88% eram promotores e 12%, procuradores. Entre os procuradores abrangidos pela pesquisa do CESeC, a média de idade era de 50 anos.

Na mesma pesquisa, quanto aos motivos pelos quais escolheram o concurso do MP, promotores e procuradores apontaram a realização da justiça em primeiro lugar, com 98% de respostas. A estabilidade no cargo foi o segundo mais citado, com 92% de respostas, seguido da atuação no combate à criminalidade, que teve 75% de respostas. Remuneração (74%); proteção da população de baixa renda (64%) e prestígio/reconhecimento (44%) são outros motivos para a opção pela instituição (LEMGRUBER *et al*, 2016, p. 19). De acordo com

Lemgruber *et al* (2016, p. 19) “o que essas respostas não permitem saber é de que modo(s) foi interpretada a expressão realização de justiça: se como defesa de amplos direitos da população, para promover justiça social, ou sobretudo como denúncia de pessoas indiciadas por crimes”. Sob a análise das referidas autoras, “considerando que atuação no combate à criminalidade teve 75% de respostas, a última leitura parece fazer mais sentido; entretanto, embora inferior a esse, é alto também o percentual dos que marcaram proteção da população de baixa renda (64%) entre os cinco principais motivos de opção pela carreira no MP”.

Neste cenário, diante de tantas atribuições, chama a atenção como o Ministério Público desenvolveu especial interesse pelo enfrentamento da corrupção. Lemgruber *et al* (2016, p. 29-30) revelam, no ano de 2016, 2/3 dos membros do Ministério Público de todo o Brasil identificou o combate à corrupção como a área de atuação considerada prioritária em seus respectivos órgãos.

Perguntou-se aos membros do MP que áreas de atuação consideravam prioritárias nos seus respectivos órgãos. As respostas a partir de 21 temas previamente listados e um campo aberto, permitem evidenciar certa convergência com as temáticas levantadas pela pesquisa nos *sites* e também certa sintonia entre a percepção dos membros do órgão e aquela expressa por parte da população brasileira nas manifestações de 2013. Combate à corrupção, tema mais frequente, aparece em quase 2/3 das respostas, o que em alguma medida pode refletir o momento político vivido pelo país, com o Ministério Público destacando-se na acusação de agentes estatais e empresariais implicados em esquemas de desvio de verbas públicas. Vale notar, porém, que o estudo de Sadek (1997, 1998) já identificava esse tema como uma das linhas-mestras da atuação do MP quase 20 anos atrás. Em segundo lugar, figura investigação criminal, com quase metade das respostas, uma atribuição que, como já dito, foi alvo da PEC 37/2011 e de protestos populares contra a redução da autoridade investigatória do MP. (LEMGRUBER *et al.*, 2016, p. 29-30)

Em trabalho realizado no âmbito do mesmo grupo, Ribeiro (2017, p. 70) explica que embora nem todas as atribuições sejam realizadas a contento, o combate à corrupção é o tema prioritário para 62% dos membros do Ministério Público.

Se a CR/1988 significou para o MP “uma espécie de certidão de (re)nascimento Institucional, suficiente para habilitá-lo a ultrapassar suas funções tradicionais e reforçar sua responsabilidade pela defesa dos direitos coletivos e sociais” (Arantes, 1999: 87), na visão dos entrevistados nem todas as atividades são executadas a contento, sendo que as tradicionalmente associadas a defesa do Estado preponderam em relação aquelas qualificadas como defesa da sociedade. Para entender quais são as prioridades institucionais, pedimos aos entrevistados para apontá-las a partir de uma lista de 24 itens. A categoria mais mencionada pelos respondentes foi o combate a

corrupção (67%), o que pode ser decorrente do próprio momento político vivido pelo país, com a visibilidade da Operação Lava Jato, que segundo o *site* do MPF e ‘a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve’. O MP tem se destacado na revelação e acusação de Indivíduos e empresas que operaram esquemas de desvios de verbas públicas, sendo reconhecido como tal pela população. Os entrevistados parecem endossar, ao seu turno, essa percepção social, enumerando a corrupção como a primeira da lista de áreas prioritárias. (RIBEIRO, 2017, p. 70)

Segundo Ribeiro (2017, p. 71), a segunda temática com maior quantidade de menções foi a investigação criminal (49%), o que, para a referida Professora, era de se esperar um número maior, já que era o objeto da discussão ao redor da PEC 37, bem como em razão da atividade de acusação do MP se basear nas provas coletadas ao longo da investigação. O resultado é interessante na medida em que destaca o enfrentamento da corrupção, dentre tantas outras atribuições igualmente relevantes, como a prioridade que une os membros sob a perspectiva de uma instituição.

Tabela 1 - Áreas prioritárias de atuação no Ministério Público em que o entrevistado trabalha

Área	Prioridade para %
Combate a corrupção (defesa do patrimônio público, improbidade administrativa)	62
Investigação criminal	49
Defesa dos direitos da criança e adolescente (em geral)	47
Meio ambiente	45
Serviços de relevância pública (saúde, educação, etc.)	40
Júri	29
Fiscal da lei (custos <i>legis</i>)	24
Defesa dos direitos de crianças e adolescentes em situação de risco	20
Defesa dos direitos de mulheres vítimas de violência doméstica/familiar	19
Defesa do consumidor e ordem econômica	18
Execução penal (cumprimento de penas e medidas alternativas)	15
Eleitoral	15

Fonte: Ribeiro (2017, p. 70).

É surpreendente notar que estes dados corroboram os estudos de Castilho e Sadek (2010) que, com base em pesquisa realizada pelo IDESP, em 1997, chegaram aos seguintes resultados:

Tabela 2 - Áreas de prioridade nos últimos 2 e nos próximos 2 anos (em %)

Áreas	Prioridade			
	Últimos 2 anos		Próximos dois anos	
	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Crime	70,0	21,0	58,5	24,0
Fiscal da lei (<i>custos legis</i>)	49,0	34,0	42,5	35,5
Patrimônio público e social	40,0	41,0	62,5	19,5
Controle da administração pública (improbidade administrativa)	40,0	43,0	67,0	19,0
Meio ambiente	32,5	49,5	52,0	28,5
Serviços de relevância pública (saúde, educação, lazer, segurança etc.)	33,0	49,0	58,0	24,0
Controle externo da atividade policial	28,5	53,5	44,5	33,0
Consumidor e ordem econômica	22,0	58,5	49,0	30,0
Patrimônio histórico e cultural	21,5	57,5	41,0	37,5
Comunidades indígenas	18,5	40,0	24,0	32,5
Política fundiária e Reforma Agrária	17,0	40,0	27,0	28,5
Minorias étnicas	17,0	62,5	37,0	44,0
Criança e adolescente	12,0	67,5	29,5	49,0
Pessoas portadoras de deficiências	12,0	68,0	33,5	46,5
Idosos	8,5	69,5	30,5	47,5

Fonte: Castilho e Sadek (2010, p. 39).

Como se percebe, em 1997, existia uma tendência de alteração das prioridades do Ministério Público para o controle da administração pública, o que de fato ocorreu posteriormente, pelo menos no cenário nacional.

Segundo a pesquisa de Lemgruber *et al* (2016, p. 33), que visava mapear as temáticas que tem demandado maior esforço institucional entre as 29 áreas, a promoção da ação penal pública incondicionada foi a que recebeu melhor avaliação, com 80,3% de ótima ou boa. Em seguida aparecem: representação ante a prática de ato infracional (76%); fiscalização do processo eleitoral (74,4%); atendimento ao público (73,3%); defesa de crianças e adolescentes (71,9%); proteção do meio ambiente (68,2%); Fiscalização do cumprimento

da lei (custos legis) (67,7%); e defesa do consumidor (65,9%). O Combate à improbidade, apesar de ter sido considerado a maior prioridade na mesma pesquisa, somente apareceu na 9ª posição com 68% de aprovação. De outro lado, o controle externo da atividade policial teve a pior avaliação tanto de bom + ótima (20,9%) como de ruim + péssima (42,4%) entre as áreas de atuação.

Na pesquisa de Castilho e Sadek (2010), vinte anos antes, a promoção da ação penal pública (71%) também obteve a melhor avaliação de ótimo e bom, em contraste com o controle externo da atividade policial, com apenas 8,5% positiva e 53%. Registre-se, contudo, que, neste trabalho, as áreas de atuação foram divididas em dois grupos, sendo um deles restritos às matérias relativas aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Neste último grupo de áreas de atuação, o “controle da administração pública (improbidade administrativa)” foi considerado como o terceiro melhor desempenho nos últimos 10 anos (1988-1997), atrás de meio ambiente (com 55% de “ótimo” e “bom”) e patrimônio público e social (com 51,5% de “ótimo” e “bom”). (CASTILHO E SADEK, 2010. p. 26). Assim, não foi possível avaliar se, de fato, o combate à corrupção na época era, de fato, bem avaliado em comparação com todas as áreas de atuação, sendo mais provável que não, haja vista os resultados apresentados na pesquisa de 2016.

Na pesquisa de Lemgruber e outras (2016, p. 36), como obstáculos à atuação, os membros do Ministério Público indicaram as dificuldades na realização de perícias (94,5%), morosidade da justiça (94%), falta de assessoria técnica, jurídica e/ou administrativa (92,9%), instrução deficiente dos inquéritos policiais (91,3); investidas contra o poder investigativo do MP (88%); despreparo/desconhecimento por parte do poder judiciário (80,5%); dificuldades de obter de provas com autorização judicial (79,2%); falta de atuação regionalizada do MP (78,8%); excesso de meios recursais (76,1%); falta de garantia de segurança pessoal para o promotor (73,9%); e insuficiência dos instrumentos processuais (61,6%). Segundo as autoras (LEMRUBER et al, 2016, p. 36), as barreiras consideradas significativas referem-se, via de regra, a fatores externos à atuação do órgão, oriundos da legislação, do Poder Judiciário ou da Polícia, confirmando uma tendência de encontrar os problemas em outros agentes, conforme constatado por estudos realizados no final dos anos 1990, como nas pesquisas de Sadek (1998) e Arantes (1999).

Conforme identificado por Castilho e Sadek (2010), segundo a opinião dos próprios membros, o Ministério Público Federal – 1º grau destacou-se na avaliação de desempenho dos diversos órgãos e poderes nos últimos 12 meses anteriores à pesquisa, aparecendo com 65% de ótimo e bom. O Ministério Público Estadual também foi bem avaliado

positivamente, com o terceiro melhor desempenho (43,5%), bem próximo do Supremo Tribunal Federal (46,5%). Somente após a Justiça Federal – 1ª Instância (36,5%) e o Superior Tribunal de Justiça (36%), aparecem o Ministério Público Federal – 2º grau (35%) e o Ministério Público Federal – tribunais superiores (32%). As piores avaliações foram da Advocacia Geral da União (9%), do Tribunal de Contas da União (8%), do Governo Federal (4%) e do Congresso Nacional (2,5%)⁴⁶. Não houve análise semelhante na pesquisa de Lemgruber *et al* (2016).

Segundo Ribeiro (2017, p. 66), a afirmação “o Ministério Público e socialmente engajado” teria contado com a aprovação total ou parcial de 75,7% dos entrevistados, o que “confirma que os atuais membros do MP se percebem, simultaneamente, como operadores da justiça e atores políticos. Todavia, a ação política parece ter um limite claro para os entrevistados”. Ainda na mesma pesquisa (RIBEIRO, 2017, p. 66), se observa que há identificação dos entrevistados com os principais slogans do MP:

A quase totalidade dos entrevistados concorda, no todo ou em parte, com três afirmações que, apesar de diversas, expressam os principais *slogans* do MP após a Constituinte: a) ‘cabe obrigatoriamente ao Ministério Público exigir da Administração Pública que assegure os direitos previstos nas Constituições (Federal e Estadual) e nas leis’ (97,2%) e b) ‘o Ministério Público desempenha papel de promoção da cidadania e conscientização da sociedade brasileira’ (96,3%). Ambas dizem respeito ao papel da instituição como guardião dos ideais republicanos, o que seria viabilizado pela atuação de seus membros, que devem exigir das repartições públicas o estrito cumprimento do dever legal, assegurar que todos os indivíduos tenham consciência de seus direitos e deveres, além de resguardar qualquer sujeito de excessos praticados por outrem, empresa ou até mesmo pelo poder público. Daí vem o endosso a ideia de que c) ‘o Ministério Público e o canal de vocalização de demandas sociais com vistas a alargar o acesso à solução de conflitos coletivos’ (89,2%). Para vários dos entrevistados, a ‘clínica geral’ (Silva, 2001) que qualifica o trabalho no interior do Brasil e exemplo irrefutável de que a instituição é indispensável a administração da justiça, posto que encaminha os sujeitos vulneráveis para atendimentos e órgãos públicos. (RIBEIRO, 2017, p. 66)

Portanto, parece razoável afirmar que os resultados acima indicam a existência uma autoimagem ligada ao enfrentamento da corrupção, o que não impede que os indivíduos oscilem na representação conforme a sua crença ou descrença a respeito da sua função. Neste sentido, Goffman (2002, p. 28) afirma que:

⁴⁶ Embora a Justiça Militar Estadual tenha obtido o pior desempenho, com apenas 1% de avaliação positiva, nota-se que houve 42,5% de respondentes que afirmaram não ter opinião, sugerindo que o resultado não é suficientemente preciso.

[...] podemos esperar mesmo encontrar típicas carreiras de fé, começando o indivíduo com um tipo de envolvimento pela representação que deve fazer, oscilando em seguida para trás e para diante várias vezes entre a sinceridade e o cinismo, antes de completar todas as fases e pontos de inflexão na crença a seu respeito, para uma pessoa da sua condição.

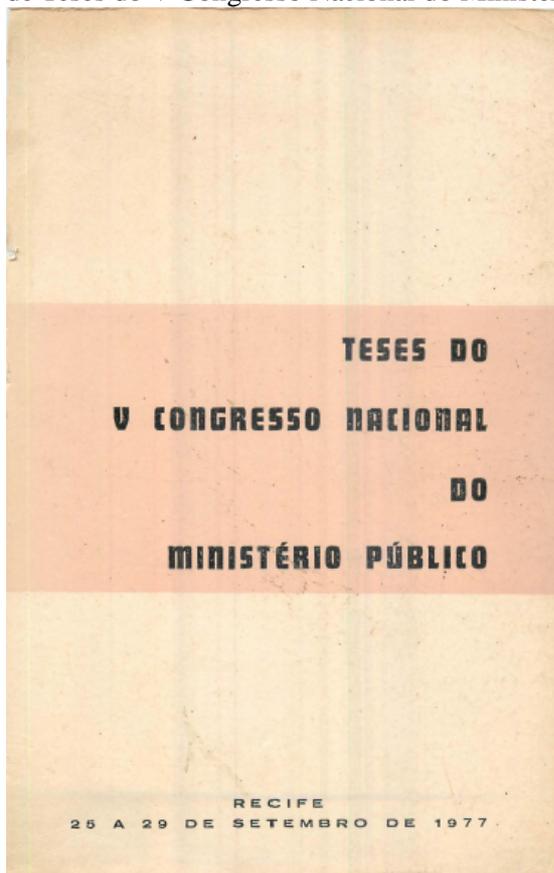
Diante da coerência entre a imagem (perspectiva externa) e a autoimagem (perspectiva interna), pode-se extrair evidências da existência de uma identidade institucional do Ministério Público enquanto instituição anticorrupção. Para analisar o desenvolvimento dessa suposta identidade no tempo, será estudado no próximo tópico a evolução do interesse do Ministério Público pela corrupção a partir das teses apresentadas nos congressos nacionais.

3.5 A EVOLUÇÃO DO INTERESSE EM RELAÇÃO À CORRUPÇÃO NOS CONGRESSOS NACIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como visto no primeiro capítulo, as ideias expostas nos congressos nacionais do Ministério Público podem refletir o desenvolvimento das aspirações da instituição. Para o estudo da evolução do interesse do MP em torno do enfrentamento da corrupção esse ambiente também se mostra útil. Com efeito, desde o primeiro evento, ao longo de 80 anos, foram realizados 23 Congressos Nacionais do Ministério Público, cujos anais imortalizaram as aspirações e discussões de cada época. Por tal razão, foi realizada uma pesquisa documental a partir dos livros de teses dos Congressos Nacionais disponíveis no site da CONAMP⁴⁷, que foram completadas com informações constantes do Livro “Os Congressos Nacionais do Ministério Público”, do Procurador de Justiça Joaquim Cabral Neto. Infelizmente, não foi possível obter acesso a todos os livros de teses, já que, segundo informado pela Assessoria de Comunicação da CONAMP, através de e-mail, parte do material se perdeu no tempo. Assim, os resultados alcançados foram considerados apenas indicativos, ante a impossibilidade de se atribuir maior rigor metodológico.

⁴⁷ <https://www.conamp.org.br/pt/congresso-nacional-do-mp.html>

Figura 11 – Capa do Livro de Teses do V Congresso Nacional do Ministério Público de 1977



Fonte: CONAMP

Na coleta dos dados, foram levantadas 1.378 teses distribuídas em 13 Congressos Nacionais do Ministério Público. Em seguida, passou-se à leitura de todos os títulos que se referiam de algum modo ao tema da corrupção, o que permitiu a identificação de palavras-chaves recorrentes que tinham relação com o enfrentamento da corrupção. Entre estes termos, foram identificadas algumas palavras ou expressões como moralidade, patrimônio público, peculato e lei nº 8.429/92. Nada obstante, apesar de também se relacionarem com tema, não apareceram quantitativamente de forma significativa ou com o mesmo sentido. Dessa forma, optou-se por considerar apenas as palavras corrupção e improbidade, por entender que eram representativas do objeto do presente estudo. Assim, repetiu-se a pesquisa, de forma automatizada, por meio de ferramenta de busca, contabilizando-se apenas os títulos que continham essas palavras. Também foi necessário proceder à contagem manual em algumas vezes quando o documento digitalizado não permitia a busca. Vale registrar que se tentou, ainda, realizar alguma correlação entre os títulos segundo as categorias (capítulos) das teses – normalmente classificadas em crime, civil, constitucional e institucional. Porém, o estudo não logrou êxito nesta parte já que algumas publicações dos

congressos não observaram a mesma estrutura, apesar da maioria ter optado por essa classificação. Muitos livros estavam desorganizados, não sendo possível classificar os títulos sequer entre atividades criminais ou não penais. Nada obstante, a classificação das teses apresentadas no último Congresso Nacional do Ministério Público (2019) surpreendeu ao organizar, pela primeira vez, as teses sobre corrupção em um título específico denominado “investigação e combate à corrupção e ao crime organizado”. Essa alteração simbólica somente corrobora a importância que o tema da corrupção assumiu no Ministério Público nos últimos anos.

Figura 12 – Sumário do Livro de Teses do 23º Congresso Nacional do Ministério Público

CARNAVAL DE SUA SEGURANÇA PÚBLICA – CONSTRUÇÃO DE UMA CULTURA DE INTEGRAÇÃO E PREVENÇÃO AUTORA: ANEBREA RODRIGUES AMIN	1069	AUTORA: LUDMILA DE PAULA CASTRO SILVA	1080
MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL. PROJETO “PRESENTE, PROFESSOR” COMO ESPAÇO DEMOCRÁTICO DE DIÁLOGO COM A COMUNIDADE ESCOLAR E COMO FORMA DE COMBATER A EVASÃO DE ESTUDANTES COM A COLABORAÇÃO DA SOCIEDADE E ATRAVÉS DO DIRECIONAMENTO DE TRAJETÓRIAS PENAIS – FRENTE PARA AS TRÊS ESCOLAS PÚBLICAS COM OS MELHORES ÍNDICES DE FREQUÊNCIA ESCOLAR EM CADA MÊS E PREMIAÇÃO PARA ESTUDANTES QUE SE DESTACAM NAS DISCIPLINAS ESCOLARES, NAS COMPETIÇÕES ESPORTIVAS E NAS MANIFESTAÇÕES ARTÍSTICAS. AUTOR: MÁRCIO FERNANDO MAGALHÃES FRANCA	1071	CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES CONSCIENTIZAR E PREVENIR AUTOR: SALOMÃO ISMAEL FILHO	1082
PROJETO REVIVER AUTORES: JOSELLA LIONTINA DE BARROS LOPES E ERICK RICARDO DE SOUZA FERNANDES	1073	INVESTIGAÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO E AO CRIME ORGANIZADO	1094
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO EM VIVER NO MEU AUTORAS: CLÉIA CIBEINA PEREIRA DE JANAÍRO FERNANDES E FABRÍCIA BARBOSA DE OLIVEIRA	1075	RETENÇÃO LIMINAR DE REMUNERAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AUTOR: RODRIGO MONTEIRO DA SILVA	1088
DIREITOS FUNDAMENTAIS E EFETIVIDADE	1077	A MEDIDA CAUTELAR DE PROTESTO COMO FORMA DE INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AUTOR: RODRIGO MONTEIRO DA SILVA	1087
CONCLUSÃO E FUNCIONAMENTO DAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO PROFINFÂNCIA EM CRISTALINA-GO AUTORA: ANDRÉIA BRATZ RODRIGUES DE BARCELLOS	1078	ALIENAÇÃO ANTECIPADA DE BENS EM PROCESSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: NECESSÁRIO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL AUTOR: RODRIGO MONTEIRO DA SILVA	1089
PRIMEIRA INFÂNCIA PLENA NAS AVERIGUAÇÕES CÍVIS DE PATERNIDADE AUTORA: VIVIANE ALVES SANTOS SILVA	1080	DEBILITACIONES E REPERCUSSÃO DE OPERAÇÕES ADMINISTRATIVAS PRATICADAS NO ESPAÇO CIBERNÉTICO AUTOR: MOACIR SILVA DO NASCIMENTO JÚNIOR	1101
CONSELHO TUTELAR SEM DIVISAS – AGINDO LOCALMENTE, PENSANDO GLOBALMENTE AUTORES: LUCMILLA EVELIN DE FARIA SANT’ANA CARDOSO E ADRIANO BARREIRO DA SILVA	1082	ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP) – ANÁLISE ESTATÍSTICA, MOTIVOS DE APLICAÇÃO E RESULTADOS PRELIMINARES NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS (2017-2019) AUTOR: LUCAS CÉSAR COSTA FERREIRA	1103
CURSO DE CAPACITAÇÃO PARA PROFESSORES EM EDUCAÇÃO INCLUSIVA – ABORDANDO O TRANSFERÊNCIA DO ESPECTRO AUTISTA NA SALA DE AULA AUTORA: LUCIANA FERNANDES DE FREITAS	1084		
DE MÃOS DADAS – VISIBILIDADE PARA TODOS E TODAS AUTORA: ELAINE CARVALHO CASTELO BRANCO	1086		
MÊS GARANTINDO DIREITOS FUNDAMENTAIS POR MEIO DA TRANSPARÊNCIA E DOS METADADOS: UMA EXPERIÊNCIA COM PAÍSES DE RI AUTORA: LUCIANA GOMES FERREIRA DE ANDRADE	1088		
A ADOÇÃO CONJUNTA DE IRMÃOS E A EXCEPCIONALIDADE DE SOLUÇÃO DIVERSA			

Fonte: CONAMP

A partir desse levantamento, a evolução do interesse pelo tema da corrupção fica evidente, conforme demonstra o gráfico abaixo. Como facilmente se percebe, nos congressos de 1942 e 1977, anteriores à Constituição Federal, nenhum dos termos (corrupção ou improbidade) foi encontrado entre os títulos, tendo preponderado largamente as teses de natureza criminal.

Gráfico 6 - Evolução sobre os temas de corrupção e improbidade nos Congressos Nacionais do Ministério Público



Fonte: O próprio autor (2020)

Todavia, foi possível constatar que, nesse período, o termo corrupção apareceu algumas vezes no corpo dos artigos de temas diversos, quase sempre citado para referir à gravidade e à impunidade, revelando que o tema era objeto de alguma preocupação dos membros, embora com menor intensidade e sob outra compreensão. Além disso, como bem ilustra o texto abaixo, havia a aspiração de incorporar ao Ministério Público poderes e atribuições de agência anticorrupção, por compreender que o órgão ministerial teria melhores condições de desempenhar essas funções em comparação com outros órgãos.

Após a apertada e parcial vitória da Constituição de 1967, seguida do retrocesso da Emenda nº 1/ 69, onde o Ministério Público se apresentou com características incipientes de união, sem um projeto definido; falando, genericamente, em prerrogativas, sem a conscientização de que essas decorrem da natureza e importância da função exercida e não só do nome mágico e sedutor que qualquer Instituição possa ostentar, iniciou-se um movimento visando, fundamentalmente, a criação de uma "consciência nacional de Ministério Público", ciente que o tempo das reivindicações isoladas e regionais havia cessado, pois o centro elo poder se deslocara dos Estados-Membros para a União. O eventual aperfeiçoamento que alguns Ministérios Públicos estaduais haviam obtido, ao longo de evolução e conquistas, de âmbito local, se estancara. Não havia mais como avançar. Pelo contrário, começara um movimento em sentido oposto, com ameaças (algumas concretizadas) de involução, com limitações e incompreensões

por setores desacostumados e desconhecedores da própria vida da Instituição, de seu valor e de suas potencialidades. (Para o combate à corrupção não se acionou o Ministério Público, mas, criou-se a Comissão Geral de Investigações - C. G. I, dotando-a de poderes e atribuições que, se entregues à Instituição, que é permanente, de muito teria contribuído para incorporar aos costumes nacionais a luta incessante contra aquele mal, próprio de estruturas sociais menos desenvolvidas e de reduzida cultura política). (SIQUEIRA NETTO, 1977, p. 690)

As referências à gravidade e à impunidade no corpo dos artigos também permaneceram nos congressos posteriormente. Porém, no 12º Congresso, de 1998, o termo corrupção apareceu pela primeira vez em um título relativo à corrupção passiva eleitoral, representado 0,6% de todos os trabalhos. A partir de então, nota-se progressivos aumentos do número e do percentual de teses chegando, em 2007, no 17º Congresso Nacional, realizado na Bahia⁴⁸, a ter 10 (8%) títulos concernentes à essa temática. Já em 2015, ano seguinte ao início da operação Lava Jato, no 21º Congresso Nacional⁴⁹, realizado no Rio de Janeiro, as 9 teses aprovadas corresponderam 10,6% de todo o material produzido.

Considerando a enorme amplitude das atribuições do Ministério Público, é bastante significativa a proporção de títulos relacionados à corrupção produzidos nos últimos congressos. Assim, com base na pesquisa documental, foi possível vislumbrar forte indicativo de que houve, o aumento progressivo do interesse dos membros acerca do tema no tempo, a revelar o desenvolvimento da identidade institucional no tempo. Vale destacar que termo improbidade (78%) preponderou sobre a palavra corrupção (22%), evidenciando a importância da Lei 9.429/92.

Com efeito, é possível que em virtude da lei de improbidade a matéria tenha se transformado em uma categoria mais fortemente associada à atuação ministerial, inclusive em relação à própria corrupção. Como bem descreveu Arantes (2011, p. 121-122), a lei de improbidade foi uma grande inovação brasileira no combate à corrupção que, por dispensar ao julgamento em foros privilegiados, ensejou um intenso ativismo dos Promotores de justiça de todo o país, os quais “elegeram a ação civil pública como instrumento de *accountability* dos ocupantes de cargos públicos, na crença de que se tratava de uma forma mais rápida e eficaz de combater a corrupção, comparativamente aos tratamentos político e judicial de crime comum”.

⁴⁸ Tema: “Os novos desafios do Ministério Público”

⁴⁹ Tema “Os desafios e oportunidades do Ministério Público brasileiro na era digital”

Entretanto, como bem anotado por Arantes (2011, p. 123), esse tipo de ação demonstrou poucos resultados e a baixa efetividade da esfera civil provocou o deslocamento do combate à corrupção para a esfera criminal. Arantes (2011, p.99) observou ainda que, com o fortalecimento da Polícia Federal e melhores condições de articulação institucional, houve ao todo três deslocamentos no arranjo institucional que congrega as ações de combate à corrupção e ao crime organizado: “1) da esfera cível para a esfera criminal; 2) da esfera estadual para a esfera federal; e 3) da desarticulação a um maior adensamento das relações no interior da *web of accountability institutions*, resultando em um aumento relativo da eficácia de suas ações”. Segundo o referido cientista político:

Não que o retorno ao tratamento do problema como crime comum escape às mesmas condições, mas a investigações podem envolver mecanismos mais eficazes de obtenção de provas e de imposição de custos, tais como escutas telefônicas, mandados de busca e apreensão e prisões preventivas ou temporárias. Tais medidas acarretam uma forma de condenação antecipada perante a opinião pública, especialmente quando os diálogos gravados são expostos pela imprensa ou a imagem das pessoas presas é amplamente veiculada, e podem abalar efetivamente o funcionamento do esquema criminoso, se as provas recolhidas por esses meios forem fortes a ponto de suscitar o bloqueio dos bens dos envolvidos ou de estender por mais tempo a prisão temporária (ARANTES, 2011, p. 124).

A operação Lava Jato parece ter sido o auge desse fenômeno, anos depois. Por se tratar de uma temática que suscita uma análise mais detalhada, será discutida no próximo tópico.

3.6 A OPERAÇÃO LAVA JATO: UMA INFLUÊNCIA?

A Operação Lava Jato é considerada, atualmente, a maior iniciativa de combate à corrupção do Brasil e lavagem de dinheiro da história do Brasil, tendo apresentado “resultados eficientes, com a prisão e a responsabilização de pessoas de grande expressividade política e econômica, e recuperação de valores recordes para os cofres públicos” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL). O caso Lava Jato iniciou-se em março de 2014⁵⁰, em Curitiba, a partir

⁵⁰ “Ainda sem ter nome definido, as investigações da Operação Lava Jato começaram em 2009, com a apuração de crimes de lavagem de recursos relacionados ao ex-deputado federal José Janene (PP), em Londrina (PR). Além dele, estavam envolvidos nos crimes os doleiros Alberto Youssef e Carlos Habib Chater. Youssef já havia sido

da investigação de quatro organizações criminosas lideradas por doleiros, operadores do mercado paralelo de câmbio, que utilizavam uma rede de postos de combustíveis e lava jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos. Durante essas investigações foi descoberto um imenso esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobrás, no qual grandes empreiteiras, organizadas em cartel, pagavam propina de 1% a 5% do montante total de contratos superfaturados a altos executivos da estatal e outros agentes públicos. Esse suborno visava garantir que apenas as empresas do cartel fossem convidadas e favorecidas nas licitações e era distribuído através dos operadores financeiros do esquema, incluindo os doleiros investigados na primeira etapa (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL).

Para analisar todo o material apreendido nas primeiras etapas da investigação e propor as acusações, em abril de 2014, o então procurador-geral da República, Rodrigo Janot, designou um grupo inicial de seis procuradores da República para compor a força-tarefa em Curitiba, coordenada por Deltan Martinazzo Dallagnol⁵¹. No mesmo mês, foram apresentadas as primeiras denúncias à Justiça Federal (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL). Diferentemente dos casos simples, em que o fluxo de trabalho costuma ser linear - onde, sucessivamente, a polícia investiga e o Ministério Público acusa -, na operação Lava Jato, a Polícia Federal e o Ministério Público trabalharam de forma integrada, sendo um é um exemplo de união de esforços para lutar contra a corrupção, a impunidade e o crime organizado. Além disso, vários outros órgãos se uniram ao trabalho de investigação e responsabilização de criminosos, sob a coordenação do Ministério Público Federal, dentre eles: a inteligência da Receita Federal; o Conselho de Controle das Atividades Financeira (COAF); o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); a Controladoria Geral da União; o Departamento de Recuperação de Ativos e de Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), do Ministério da Justiça; e a Petrobras (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL).

investigado e processado por crimes contra o sistema financeiro nacional e de lavagem de dinheiro no Caso Banestado, no início dos anos 2000. Como a lavagem do dinheiro ocorria no Paraná, a investigação foi ancorada na vara especializada em lavagem de dinheiro da Justiça Federal naquele estado. Em 2013, a partir de interceptações telefônicas autorizadas pela Justiça, os investigadores começaram a monitorar as conversas dos doleiros e identificam quatro organizações criminosas que se relacionavam entre si. A primeira era chefiada por Chater (cuja investigação ficou conhecida como Operação Lava Jato, nome que acabou sendo usado, mais tarde, para se referir também a todos os casos); a segunda, por Nelma Kodama (Operação Dolce Vita); a terceira, por Alberto Youssef (Operação Bidone); e a quarta, por Raul Srouf (Operação Casa Blanca)” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL).

⁵¹ A equipe da força-tarefa do MPF da primeira instância no Paraná, que vem sendo renovada a cada ano, é atualmente composta pelos seguintes membros: Deltan Martinazzo Dallagnol (Coordenador); Alexandre Jabur; Antônio Augusto Teixeira Diniz; Athayde Ribeiro Costa; Felipe D’Elia Camargo; Joel Bogo; Júlio Carlos Motta Noronha; Laura Tessler; Luciana de Miguel Cardoso Bogo; Marcelo Ribeiro Oliveira; Orlando Martello Junior; Paulo Roberto Galvão; Roberson Henrique Pozzobon; Antônio Carlos Welter; e Januário Paludo. Além destes, já atuaram na força-tarefa: Andrey Borges de Mendonça; Carlos Fernando dos Santos Lima; Diogo Castor de Mattos; Isabel Cristina Groba Vieira; Jerusa Burmann Viecili; e Juliana de Azevedo Santa Rosa Câmara

Boa parte do caso Lava Jato foi concentrado na 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba, especializada em crimes financeiros e de lavagem de ativos, vez que os primeiros fatos investigados envolviam lavagem de dinheiro praticada em Londrina, no Paraná, entre outras pessoas, por Alberto Youssef, que tinha inquéritos e processos suspensos em razão de colaboração que ele vinha prestando em Curitiba, naquela Vara. Além disso, havia uma grande inter-relação entre as investigações, de modo que a prova dos fatos ocorridos em diferentes estados seria reciprocamente útil (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL).

Com o aprofundamento das investigações, descobriu-se que os esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro tinham ramificações em outros órgãos como a Caixa Econômica Federal, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Eletrobras, Usina Nuclear Angra 3 e Ministério do Planejamento. Paralelamente à operação iniciada no Paraná, as investigações se expandiram para alcançar pessoas com foro especial e, em janeiro de 2015, foi criado um grupo de trabalho formado por membros do MPF e do MPDFT para auxiliar a Procuradoria Geral da República na análise de procedimentos que deveriam tramitar perante o Supremo Tribunal Federal. Em março do mesmo ano, foi instituída uma força-tarefa na Procuradoria Regional da República da 4ª Região (PRR4) para atuar junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Em dezembro, o Conselho Superior do Ministério Público Federal criou a força-tarefa para atuar na Lava Jato perante o Superior Tribunal de Justiça – STJ (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL)

Foi assim que, em março de 2015, o procurador-geral da República Rodrigo Janot apresentou ao Supremo Tribunal Federal – STF 28 petições para a abertura de inquéritos criminais destinados a apurar fatos atribuídos a 49 pessoas com foro por prerrogativa de função que estavam relacionadas a partidos políticos responsáveis por indicar os diretores da Petrobrás e que haviam sido citadas em colaborações premiadas (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL). Atualmente, a operação conta com desmembramentos no Rio de Janeiro, no Distrito Federal e em São Paulo, além das ações nos tribunais superiores, sendo estimado o volume de recursos dos cofres públicos em bilhões de reais. Além disso, pelo menos 12 países iniciaram suas próprias investigações a partir de informações compartilhadas por meio de acordo de cooperação internacional (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL).

A força-tarefa do caso Lava Jato continuam até os dias atuais, sendo que, em dezembro de 2019, foi deflagrada a 70ª fase da operação, com o cumprimento de 12 mandados de busca e apreensão, expedidos pela 13ª Vara Federal de Curitiba, com o intuito de aprofundar as investigações relacionadas a esquemas de corrupção em contratos de afretamento de navios celebrados pela Petrobras. Em fevereiro deste ano de 2020, o Ministério Público Federal denunciou Paulo Bauer por corrupção passiva, lavagem de dinheiro e participação em

organização criminosa, além de outras 10 pessoas, por integrarem esquema para favorecer os interesses do grupo Hypermarchas no Senado Federal, entre 2013 e 2015, quando o então senador pelo PSDB, recebeu indevidamente R\$ 11,8 mi com a ajuda do assessor parlamentar Marcos Antônio Moser (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL).

Os números da operação Lava Jato impressionam. Até o momento, já foram realizadas 1.343 buscas e apreensões, 163 prisões temporárias, 130 prisões preventivas, 211 conduções coercitivas e 138 acordos de colaboração homologados no STF em atuação conjunta com a PGR. Além disso, 500 investigados foram denunciados, sendo devolvidos aos cofres públicos 4 bilhões, de um total de 14,3 bilhões previstos de recuperação. Apenas na 1ª instância de Curitiba, já foram condenadas 165 pessoas, em decorrência de 70 operações. No Rio de Janeiro foram mais 39 operações que refletiram em 41 condenações (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL).

Figura 13 - Por meio de acordos de colaboração e leniência celebrados no âmbito da operação, foi possível restituir hoje R\$ 653,9 milhões para os cofres da estatal



Fonte: Ministério Público Federal (2017).

Já os resultados das instâncias superiores não parecem seguir a mesma dinâmica. Apesar de terem sido denunciadas sete pessoas no STJ e 126 no STF, até o momento nenhuma foi julgada (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL)⁵², o que reforça as discussões acerca dos malefícios acerca dos foros privilegiados. No âmbito civil, somente foram propostas 10 ações de improbidade administrativa, refletindo a preponderância da atual preferência pela

⁵² A última atualização foi em 06/05/2020.

persecução penal em comparação com o manejo de ferramentas de natureza civil para o enfrentamento dos crimes do colarinho branco. Com efeito, para o avanço dos trabalhos de investigação, foram considerados essenciais uma persecução penal eficiente, mecanismos de cooperação internacional com mais de 50 países, acordo de colaboração e leniência, big data na análise de grande volume de dados, coordenação entre os órgãos e transparência e publicidade na divulgação dos resultados das investigações (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL). Interessante observar que a metodologia empregada na operação Lava Jato aproxima de outros dois casos pretéritos: a operação “Banestado” e a italiana “*mani pulite*” (mãos limpas). Esses dois eventos são frequentemente mencionados pelos agentes envolvidos na força tarefa de Curitiba e parecem ter servido de laboratório e aprendizado, de modo que o seu conhecimento pode auxiliar na compreensão do desenvolvimento do caso Lava Jato no Brasil.

O caso Banestado consistiu na apuração de um dos maiores esquemas criminosos que já existiu, conhecido como “Esquema CC5”, que remeteu ilegalmente bilhões de reais ao exterior no fim da década de noventa e início da década seguinte. As investigações foram conduzidas por uma equipe conhecida como “força-tarefa do caso Banestado”, formada por procuradores da República e delegados da Polícia Federal no Paraná. Foi neste contexto que, no final de 2013, Aberto Youself assinou com o Ministério Público o primeiro acordo de colaboração clausulada da história brasileira⁵³, permitindo a investigação de centenas de crimes. Ao todo foram feitos mais de vinte acordos de colaboração e mais de uma centena de pedidos de cooperação internacional que permitiram a recuperação de aproximadamente R\$30 milhões bem como a obtenção de 97 condenações por crimes contra o sistema financeiro nacional, lavagem de dinheiro, formação de quadrilha e corrupção. Vale dizer que, posteriormente, vários

⁵³ “Em 2004, a força-tarefa do Ministério Público Federal para o caso Banestado utilizou pela primeira vez no País o sistema de acordos escritos e clausulados de delação premiada. Deu-se na ação penal n. 2003.70.00.056661-8 proposta contra o doleiro Alberto Youssef. O acordo foi elaborado pelos Procuradores Carlos Fernando dos Santos Lima e Vladimir Aras, representando o MPF, tendo sido firmados pelo réu e por seu defensor, Antônio Augusto Figueiredo Basto, sendo homologado pelo juiz Sérgio Fernando Moro, da 2ª Vara Federal Criminal de Curitiba/PR” (<https://vladimiraras.blog/2015/01/07/a-tecnica-de-colaboracao-premiada/#sdfootnote6sym>). A anedota do baiano Vladimir Aras, atualmente procurador regional da república, acerca de como o caso Banestado lhe inspirou a migrar do Ministério Público da Bahia para o MPF é bastante ilustrativa, inclusive com relação às dificuldades da atuação estadual no seu tempo: “A diligente atuação do colega Celso Três, então lotado no MPF/PR, teve grande impacto na época. Lembro muito bem. Eu era membro do Ministério Público da Bahia quando li as notícias sobre o Banestado e sua máquina de evadir divisas. Atuava em Feira de Santana na área de combate à improbidade, conduzindo vários inquéritos civis sobre estripulias as mais diversas. A cidade estava sob o flagelo de um prefeito corrupto por convicção. E, graças a “vocês-sabem-quem”, o MP baiano (eu e o colega Valmiro Macedo) era incapaz (ou éramos nós?) de conseguir uma mísera quebra de sigilo do dito cujo. Nada. Foi quando vi o dr. Celso Três na TV e nos jornais conseguir esse feito marcante na história do combate à lavagem de dinheiro no Brasil: a quebra do sigilo bancário de todas as contas CC-5 do País. Fiquei com inveja e resolvi voltar a estudar para o concurso do MPF” (<https://vladimiraras.blog/2013/06/27/era-uma-vez-tres-e-o-banestado/>).

dos membros que atuaram nessa operação compuseram a equipe da Lava Jato (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL).

A operação Mãos Limpas (*Mani Pulite*) foi realizada no início da década de noventa na Itália, e consistiu em uma mega atuação no enfrentamento da corrupção que, ao final, restou frustrada em grande parte. Os dados oficiais apontam que, apenas nos dois primeiros anos, as investigações resultaram em 4.520 processos e 800 mandados de prisão expedidos nos dois primeiros anos, que produziram cerca de 1.300 declarações de culpa, entre condenações e acordos definitivos. Entretanto, apenas para se ter uma noção, cerca de 40% dos investigados salvaram-se em virtude da prescrição, de sutilezas processuais ou modificações legislativas direcionadas. No final das contas, quase todos os investigados permaneceram ou voltaram rapidamente à vida pública (BARBACETTO *et al.*, 2016, p.837).

A importância da experiência da operação Mãos Limpas para o caso brasileiro fica evidente, por exemplo, no livro “Operação Mãos Limpas: a verdade sobre a operação italiana que inspirou a Lava Jato”. A obra conta com o prefácio do então Juiz Sergio Fernando Moro que, em maio de 2016, registrou:

A conclusão errada decorrente do resultado final consiste em culpar os magistrados ou a própria Operação Mãos Limpas. A responsabilidade é do sistema político que contra-atacou e das demais instituições da própria democracia italiana que não foram capazes, na janela de oportunidade gerada pelos processos judiciais, de aprovar as reformas necessárias para prevenir o restabelecimento ou a perpetuação da corrupção sistêmica. A lição a ser aprendida, aqui já exposta, é que a superação da corrupção sistêmica exige uma conjugação de esforços das instituições e da sociedade civil democrática, sendo a ação da justiça uma condição necessária, mas não suficiente. O futuro, porém, não está escrito e nenhuma democracia está fadada a conviver com a corrupção sistêmica. O relatório histórico do ocorrido, verdadeira novela de um estonteante sucesso judicial, seguido de frustrações decorrentes do sistema político, oferece uma aula acerca do funcionamento de uma democracia moderna, em uma sociedade de massas, e as possibilidades e as limitações dela no enfrentamento da corrupção sistêmica. Nessa perspectiva, essa história transcende em muito a Itália, pois não se trata da única democracia a enfrentar esse mesmo desafio. Que essa história não seja esquecida. (BARBACETTO *et al.*, 2016, p.9)

No livro de Deltan Dallagnol, “A luta contra a corrupção, a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade”, a operação *mani pulite* também ganha destaque em tópico exclusivamente dedicada a ela, quando então escreve o autor:

A lição da Operação Mãos Limpas:

Já imaginou se alguém pudesse absorver aquilo que outros aprenderam na vida com os próprios erros? Seria ótimo se a experiência acumulada nos desse a oportunidade de evitar os equívocos que pessoas antes de nós cometeram. Isso pouparia muito sofrimento. É bem melhor ter como conselheiras as feridas alheias do que as próprias. Atualmente, no Brasil, temos uma grande oportunidade de virar o jogo contra a corrupção. Podemos usar a energia gerada pela Lava Jato para transformar o sistema brasileiro, hoje favorável à corrupção, num ambiente hostil a esse crime. Mas é possível que aconteça o contrário, isto é, que esse episódio termine nos deixando numa situação pior do que estávamos no início. Isso aconteceu na Itália, numa conjuntura que guarda semelhanças com a nossa. Lá a chance para a implementação de reformas positivas não apenas foi perdida; houve mudanças negativas, tornando o combate à corrupção ainda mais difícil do que era antes. (DALLAGNOL, 2017).

Foi neste contexto que surgiu a proposta legislativa do Ministério Público Federal, apoiada pelos Ministérios Públicos de todo o Brasil, denominada de “10 Medidas Contra a Corrupção”, que consistiu em diversas propostas de projetos de leis prevendo medidas penais e processuais, que foram organizadas pelo MPF da seguinte forma: 1) Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação; 2) Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos; 3) Aumento das penas e crime hediondo para corrupção de altos valores; 4) Aumento da eficiência e da justiça dos recursos no processo penal; 5) Celeridade nas ações de improbidade administrativa; 6) Reforma no sistema de prescrição penal; 7) Ajustes nas nulidades penais; 8) Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa dois; 9) Prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado; 10) Recuperação do lucro derivado do crime.

Figura 14 – Símbolo do projeto das 10 medidas contra a corrupção



Fonte: Ministério Público Federal

Assim, da mesma forma que a operação Lava Jato parece ter sido inspirada pelas operações Banestado e Mãos Limpas, percebe-se que ela também tem influenciado outras ações brasileiras, inclusive através da difusão das técnicas de investigações especiais e de uma

metodologia considerada inovadora no combate à corrupção⁵⁴, refletindo no processo de reafirmação da identidade ministerial. Por outro lado, repetindo a história das suas antecessoras, a operação Lava Jato atualmente também vive um momento extremamente delicado, sob constantes ameaças de nulidades⁵⁵, alterações das suas estruturas⁵⁶ e punição dos seus atores⁵⁷, além de diversos outros questionamentos.

3.7 A IDENTIDADE INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Conforme explica Sousa (2006, p. 184), a identidade é o suporte real para a construção da imagem institucional e “está fundada na história, na cultura e na atuação da organização, sendo a sua essência, expressa por suas características identitárias mais fortes e marcantes”. Citando Kunsch, a referida cientista da comunicação (2006, p. 184) descreve a identidade corporativa como a manifestação tangível, o autorretrato da organização ou a soma total dos seus atributos inerentes, de modo que, em analogia à formação humana, seria como a personalidade do sujeito.

⁵⁴ O tema foi objeto de palestras no Ministério Público do Estado da Bahia por dois procuradores da República que integraram a força-tarefa, conforme a notícia disponível em <https://www.mpba.mp.br/noticia/40783>. Várias outras instâncias de controle também receberam cursos ministrados por membros da operação conforme ilustram as matérias disponíveis nos seguintes sítios: <http://www.controladoria.mt.gov.br/-/investigacao-na-operacao-lava-jato-e-tema-de-curso-de-combate-a-corrupcao>; <http://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/minicurso-operacao-lava-jato#.XsAuD0ZKjqU>

⁵⁵ Atualmente existem vários processos tramitando em diversos tribunais que apresentam riscos de declaração de nulidades mesmo em hipóteses não previstas na lei, como ocorreu no caso julgamento sobre a ordem das alegações finais de réus delatados. A respeito do tema, colacionamos a seguinte notícia: “O Supremo Tribunal Federal (STF) aprovou nesta quarta-feira (2), por 7 votos a 4, a tese que pode levar à anulação de sentenças da Operação Lava Jato e de outros processos criminais no país. O resultado do julgamento definiu que réus delatados devem apresentar as alegações finais (última etapa de manifestações no processo) depois dos réus delatores, garantindo direito à ampla defesa nas ações penais. Com isso, processos em que réus delatores e delatados apresentaram as alegações finais ao mesmo tempo – como os da Operação Lava Jato – podem vir a ser anulados. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/02/stf-aprova-por-7-a-4-tese-que-pode-levar-a-anulacao-de-sentencas-da-operacao-lava-jato.ghtml>.

⁵⁶ “A polêmica sobre a atuação da Lava-Jato está acirrada porque o Conselho Superior do Ministério Público Federal analisa proposta de criação de uma unidade central de combate à corrupção. A ideia é centralizar dados das investigações em curso e todo material ficar subordinado ao procurador-geral da República, Augusto Aras”. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/07/12/interna_politica,871436/disputa-da-pgr-e-procuradores-da-lava-jato-eleva-temperatura-entre-pod.shtml

⁵⁷ “Além da ofensiva do PGR, a Lava Jato deve sofrer novo golpe em agosto. O relator de um dos casos de Deltan Dallagnol no Conselho Nacional do Ministério Público deve defender a abertura do processo de remoção do procurador da força-tarefa”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/07/relator-deve-pedir-remocao-de-deltan-da-lava-jato-no-conselho-do-ministerio-publico.shtml>

Com base em Justo Villafañe, Sousa (2006, p. 187) explica que a identidade corporativa deve ser compreendida a partir de uma concepção dinâmica porque, “ainda que possua atributos de natureza permanente, alguns são variáveis e influem sobre os primeiros, reinterpretando seu sentido e o significado que esses atributos tem para a organização”. Assim, segundo a autora, a identidade institucional surgiria da intersecção dos seguintes eixos estruturais:

- A história da organização – desde sua fundação até o presente;
- A atuação atual – projeto adotado para atingir suas metas corporativas;
- A Cultura Corporativa – formada pelos comportamentos observáveis da organização (normas implícitas e explícitas, linguagem, maneira particular de fazer as coisas, etc.).

O presente trabalho até o momento percorreu exatamente esse mesmo trajeto. Ademais, embora a imagem e a autoimagem, em tese, derivem da identidade institucional, neste estudo, as percepções são utilizadas para realizar o caminho inverso, ou seja, descobrir a identidade institucional a partir das imagens. É olhando, pois, para o reflexo espelhado pela história, pela atuação, pela cultura e pelas imagens internas e externas, que se vislumbram indícios fortes da existência de uma identidade institucional de agência anticorrupção.

Os dados estatísticos acerca da atuação do Ministério Público também corroboram essa identidade voltada mais para o combate à corrupção. No anuário do CNMP de 2018, no aspecto da produtividade, as áreas de improbidade administrativa e patrimônio público também aparecem como as que tem maior quantidade de inquéritos civis e procedimentos preparatórios instaurados nos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal. Quando somadas elas chegam a representar mais de um quarto de todos os procedimentos ministeriais instaurados, demonstrando que permanece a importância da categoria “improbidade” estabelecida pela Lei nº 8.829/92.

Tabela 3 - Dez principais assuntos dos inquiridos civis e procedimentos preparatórios instaurados por região no Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, em 2017

Unidade	Indicador	Improbidade Administrativa	Meio Ambiente	Patrimônio Público	Direito da Criança e do Adolescente	Saúde	Direito do Consumidor	Ordem Urbanística	Educação	Pessoa Idosa	Outros Assuntos	Total de Assuntos Instaurados
Centro-Oeste	Nº	5.286	1.829	670	297	1.056	886	513	464	307	4.568	15.876
	%	33,3%	11,5%	4,2%	1,9%	6,7%	5,6%	3,2%	2,9%	1,9%	28,8%	100,0%
Nordeste	Nº	5.948	4.641	1.940	2.608	2.852	1.977	596	1.341	1.543	9.097	32.543
	%	18,3%	14,3%	6,0%	8,0%	8,8%	6,1%	1,8%	4,1%	4,7%	28,0%	100,0%
Norte	Nº	3.875	1.720	5.883	2.093	2.863	633	637	1.373	717	6.415	26.209
	%	14,8%	6,6%	22,4%	8,0%	10,9%	2,4%	2,4%	5,2%	2,7%	24,5%	100,0%
Sudeste	Nº	7.725	11.917	8.866	3.990	4.402	2.356	4.331	1.253	1.864	12.909	59.613
	%	13,0%	20,0%	14,9%	6,7%	7,4%	4,0%	7,3%	2,1%	3,1%	21,7%	100,0%
Sul	Nº	8.642	7.131	2.387	9.417	6.957	3.510	2.062	2.027	861	14.000	56.994
	%	15,2%	12,5%	4,2%	16,5%	12,2%	6,2%	3,6%	3,6%	1,5%	24,6%	100,0%
MPE e MPDFT	Nº	31.476	27.238	19.746	18.405	18.130	9.362	8.139	6.458	5.292	46.989	191.235
	%	16,5%	14,2%	10,3%	9,6%	9,5%	4,9%	4,3%	3,4%	2,8%	24,6%	100,0%

Fonte: CNMP (2018, p. 50)

b

No âmbito criminal, os temas relacionados ao enfrentamento da corrupção (crimes da lei de licitações, crimes de responsabilidade, peculato e corrupção passiva) também aparecem frequentemente (7,3%) nos procedimentos investigatórios instaurados pelo Ministério Público. Contudo, forçoso reconhecer que esses dados devem ser vistos com alguma reserva já que há uma imprecisão e pulverização na classificação do assunto, o que é corroborado pelo alto número de procedimentos classificados como “outros assuntos” (73,1%).

Tabela 4 – Dez principais assuntos dos procedimentos investigatórios instaurados por região no Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, em 2017.

Unidade	Indicador	Crimes Contra a Ordem Tributária	Crimes Contra o Meio Ambiente e o Patrimônio Genético	Crimes da Lei de Licitações	Tráfico de Drogas e Condutas Afins	Crimes Praticados por Particular Contra a Administração em Geral	Crimes de Responsabilidade	Peculato	Corrupção Passiva	Crimes de "Lavagem" ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores	Outros Assuntos	Total de Assuntos Instaurados
Centro-Oeste	Nº	168	372	41	58	41	22	47	48	22	1.359	2.178
	%	7,7%	17,1%	1,9%	2,7%	1,9%	1,0%	2,2%	2,2%	1,0%	62,4%	100,0%
Nordeste	Nº	419	208	252	102	98	176	35	35	13	2.734	4.072
	%	10,3%	5,1%	6,2%	2,5%	2,4%	4,3%	0,9%	0,9%	0,3%	67,1%	100,0%
Norte	Nº	270	54	17	43	28	9	35	18	16	627	1.117
	%	24,2%	4,8%	1,5%	3,8%	2,5%	0,8%	3,1%	1,6%	1,4%	56,1%	100,0%
Sudeste	Nº	317	52	188	243	54	16	82	82	71	5.028	6.133
	%	5,2%	0,8%	3,1%	4,0%	0,9%	0,3%	1,3%	1,3%	1,2%	82,0%	100,0%
Sul	Nº	658	45	83	31	23	19	43	35	29	3.078	4.044
	%	16,3%	1,1%	2,1%	0,8%	0,6%	0,5%	1,1%	0,9%	0,7%	76,1%	100,0%
MPE e MPDFT	Nº	1.832	731	581	477	244	242	242	218	151	12.826	17.544
	%	10,4%	4,2%	3,3%	2,7%	1,4%	1,4%	1,4%	1,2%	0,9%	73,1%	100,0%

Fonte: CNMP (2018, p. 58)

De todo modo, mesmo considerando essa ponderação, em princípio, esses dados enfraquecem a hipótese de que as ações de improbidade deram lugar às investigações e ações penais já que apenas o número de inquéritos civis e procedimentos preparatórios de improbidade administrativa equivale a quase o dobro de todos os procedimentos investigatórios criminais instaurados. Sem embargos, tendo em vista que o levantamento é apenas quantitativo, isso pode significar que as investigações criminais têm sido utilizadas menos do que as investigações civis, porém reservada aos casos mais relevantes e complexos.

Mas, para o conhecimento da identidade institucional do Ministério Público é preciso buscar compreensões mais profundas ainda. Isto porque, além da existência de múltiplas identidades, os atores sociais podem apresentar diversos papéis ou representações que se inserem em um contexto de tensão e contradição com as primeiras. Com efeito, Manuel Castells (2018) explica que:

No que diz respeito a atores sociais, entendo por identidade o processo de construção de significado com base em um atributo cultural, ou ainda um

conjunto de atributos culturais interrelacionados, o(s) qual(ais) prevalece(m) sobre outras fontes de significado. Para um determinado indivíduo ou ainda um ator coletivo, pode haver identidades múltiplas. No entanto, essa pluralidade é fonte de tensão e contradição tanto na autorrepresentação quanto na ação social. Isso porque é necessário estabelecer a distinção entre a identidade e o que tradicionalmente os sociólogos têm chamado de papéis, e conjuntos de papéis. [...] A importância relativa desses papéis no ato de influenciar o comportamento das pessoas depende de negociações e acordos entre os indivíduos e essas instituições. Identidades, por sua vez, constituem fontes de significado para os próprios atores, por eles originadas, e construídas por meio de um processo de individuação.

No caso do Ministério Público, contudo, há sinais de que essa identidade é muito forte e duradoura. É interessante observar que, em 2007, Arantes (2007, p. 325 - 330) também já percebia a existência do que denominou de “ideologia do voluntarismo político”, a qual buscava imprimir uma identidade ao Ministério Público. Segundo o referido autor, além do tripé institucional composto pela proteção dos direitos coletivos, ação civil pública e independência, a profunda transformação do Ministério Público envolveu um componente ideológico que motivou endogenamente essa instituição a reivindicar a condição de “agente político da lei”. Os elementos principais dessa ideologia de voluntarismo político seriam:

- a) uma avaliação pessimista da capacidade da sociedade civil de se defender autonomamente (hipossuficiente, no jargão jurídico);
- b) uma avaliação pessimista dos poderes políticos representativos, que estariam corrompidos e/ou incapazes de cumprir suas funções; e
- c) em face dessa contradição, uma idealização do papel político do MP, de representar essa sociedade incapaz (embora sem mandato explícito e sem mecanismos de *accountability*), perante governos ineptos, que não garantem o *enforcement* da lei (ARANTES, 2007, p. 330).

Conforme Arantes (2007, p. 330-331), a ideologia do voluntarismo político estaria bastante difundida no interior do Ministério Público e tem funcionado como importante fonte de inspiração para a ação de promotores e procuradores. A sua origem seria uma matriz antiga que “sempre criticou o artificialismo de nossas instituições políticas e cultivou o sonho de um poder neutro, externo ao mundo da política e com autonomia suficiente para tutelar e conduzir a sociedade hipossuficiente”. Dentre as novas áreas de atuação, o combate à corrupção política constituiria uma das que melhor expressariam a ideologia do voluntarismo político e a dificuldade de consolidar a condição de fiscal da probidade administrativa. Interessante observar que, em outro trabalho, Arantes (2011, p.117) compara a atuação do Ministério Público e da Polícia Federal no combate à corrupção e, então, conclui que diferentemente do Ministério Público, que teve causa endógena, o novo patamar de atuação da Polícia Federal

decorreu de estímulos externos e de uma nova política adotada pelo Executivo Federal, no final do governo FHC e principalmente no governo Lula. Isso releva como essa personalidade do Ministério Público tem uma grande força.

Neste diapasão, como as conclusões feitas até o momento são de ordem dedutiva, parece útil caminhar pela via reversa, da indução, visando confirmar se essa identidade institucional também está presente no Ministério Público do Estado da Bahia, o que será feito avançando ainda mais na percepção da autoimagem e em outros dados que revelem essa ideologia e a atual cultura organizacional. Para tanto, no próximo capítulo, serão apresentadas as bases metodológicas do estudo empírico e a problematização acerca da possibilidade de comparação dos resultados.

4 INTERLÚDIO METODOLÓGICO

Uma análise adequada do Ministério Público pressupõe a compreensão da sua complexidade que envolve as interações entre indivíduos, a própria instituição e o contexto sociocultural. A complexidade aumenta na medida em que, do ponto de vista orgânico-institucional, existem vários Ministérios Públicos e não de apenas um só, sendo que cada um deles, em tese, pode constituir-se de um *campo* e um *habitus* próprios. Assim, o viés comparativo dessa pesquisa exige a problematização do Ministério Público enquanto uma instituição politicamente unitária, composta por atores independentes, a fim de possibilitar uma explicação razoável a partir dos resultados extraídos da pesquisa de campo, cujas bases metodológicas serão apresentadas neste capítulo.

4.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO ENQUANTO CAMPO ESTRUTURADO

Conforme expõe Thiry-Cherques (2006, p. 15), Bourdieu concebe a investigação empírica através do quadro referencial formado pelos conceitos de *habitus* e *campo*. Analisando o sistema de conceitos que Bourdieu utiliza, o referido autor assim sintetiza:

O esquema que leva à análise empírica é sistêmico. Deriva do princípio de que a dinâmica social se dá no interior de um /campo/, um segmento do social, cujos /agentes/, indivíduos e grupos têm /disposições/ específicas, a que ele denomina /habitus/. O campo é delimitado pelos valores ou formas de /capital/ que lhe dão sustentação. A dinâmica social no interior de cada campo é regida pelas lutas em que os agentes procuram manter ou alterar as relações de força e a distribuição das formas de capital específico. Nessas lutas são levadas a efeito /estratégias/ não conscientes, que se fundam no /habitus/ individual e dos grupos em conflito. Os determinantes das condutas individual e coletiva são as /posições/ particulares de todo /agente/ na estrutura de relações. De forma que, em cada campo, o /habitus/, socialmente constituído por embates entre indivíduos e grupos, determina as posições e o conjunto de posições determina o /habitus/”, (THIRY-CHERQUES, p. 5)

Melhor esclarecendo, o *habitus* é o produto de uma aprendizagem adquirido pela interiorização da história individual e coletiva das estruturas sociais, que se expressa por modos naturais de perceber, de sentir, de fazer e de pensar. Já os campos são microcosmos que possuem uma lógica própria e que constroem os agentes nele envolvidos, conforme as suas posições

relativas no campo de forças, os quais também conservam ou transformam a estrutura (BOURDIEU, 1996, *apud* THIRY-CHERQUES, 2006, p. 7-9). Segundo Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro ainda há a necessidade de realização de novas pesquisas nessa área:

[...] essa área ainda tem poucos estudos que, a partir do conceito de campo de Bourdieu (1998), sejam capazes de compreender as origens, a organização, a distribuição de atividades e a centralização do próprio poder dentro de organizações como o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública (Almeida, 2014). Procurando suprimir essa lacuna, desvelamos como o campo do Ministério Público se caracteriza na atualidade. Trata-se de uma instituição que remonta ao Brasil Imperial e assumiu uma miríade de funções na ordem constitucional inaugurada a partir de 1988. A partir dos dados coletados com uma pesquisa quantitativa, revelamos como os membros do MP tem dificuldade em se posicionar de forma mais ativa diante da tarefa de construção de uma sociedade mais democrática. Compreenderemos melhor esse resultado se entendermos o Ministério Público enquanto um campo estruturado a partir de um grupo social e político que se autogoverna. (RIBEIRO, 2017, p. 77)

A explicação da interação entre sujeitos e instituições ainda é objeto de diversas outras teorias. A partir de teorias que enfatizam as bases sociais de cognição, sobretudo de Durkheim e Ludwik Fleck, Mary Douglas (2004, p. 17) defende que as decisões críticas não são propriamente tomadas pelos indivíduos, mas sim pelas instituições, informadas por um pensamento coletivo. No relatório analítico propositivo acerca do sistema de integridade nacional, o CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019, p. 15) aborda as mudanças no desempenho das instituições que passaram a ter resultados mais efetivos no enfrentamento da corrupção sob dois ângulos: a) o aspecto institucional, que diz respeito ao desenho institucional; e o aspecto organizacional, que salienta a motivação e o empenho dos atores envolvidos. Assim, o trabalho assume a premissa de que as ações institucionais são resultados tanto da vontade e orientação dos participantes como da estrutura institucional. Ao final, conclui o estudo que a interação entre os sujeitos e as instituições são mais complexas do que se pensava e devem ser estudadas a partir de análises multidimensionais:

Ficou demonstrado que a complexidade do comportamento do Sistema de Integridade não permite a utilização de modelos teóricos simplificados. A tomada de decisões individuais dos operadores do Sistema é realizada em um ambiente social altamente complexo e com várias dimensões envolvidas, no qual o desenho institucional e a percepção dos agentes são elementos centrais. Nesse sentido, as abordagens neoinstitucionalista e culturalista não devem ser vistas como concorrentes. As evidências demonstraram a necessidade de atualização das vertentes teóricas sobre as causas e as formas de enfrentamento do fenômeno da corrupção. Juízes, promotores e policiais federais constroem suas percepções sobre o fenômeno em um ambiente

multidimensional que passa por características pessoais, contexto sociocultural e estrutura institucional. As implicações desses achados transcendem o campo teórico e apresentam impactos definidos sobre o funcionamento do Sistema de Integridade (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019, p. 169).

A linha metodologia do presente trabalho segue a mesma lógica. Em um primeiro momento, procede à análise bibliográfica e documental para a compreensão da organização, do funcionamento e da experiência do Ministério Público. Já na segunda parte, utiliza-se de um *survey* para o levantamento da percepção dos atores e aferição da interpretação sociocultural. Impõe-se ressaltar que, diante a existência de vários Ministérios Públicos e da diversidade de sujeitos que o integram, cabe refletir se existe, de fato, um mesmo *campo* e *habitus*. Somente assim será possível verificar a possibilidade de uma identidade institucional, a qual pode não alcançar toda uma instituição ou os indivíduos que a compõem. Por isso mesmo, Lemgruber *et al* questionam:

Terá fundamento a visão popular, expressa nas manifestações de 2013, de que o MP desempenha essencialmente um papel acusatório e moralizador? Estará a população suficientemente informada do extenso leque de atividades que, segundo a Constituição Federal, pode-se esperar – e cobrar – dos promotores e procuradores brasileiros? Terá valido a pena abrir mão de outros arranjos institucionais propostos em 1988 para concentrar tantas e tão importantes atribuições num único órgão? Haverá, em suma, correspondência entre a autonomia, o poder, o prestígio e os recursos de que hoje desfrutam os membros do Ministério Público e os impactos do trabalho por eles realizado no sentido da consolidação e do aperfeiçoamento da nossa democracia?. (LEMGRUBER *et al*, 2016, p. 14)

Para tanto, impõe-se problematizar a unidade do Ministério Público em contraponto à sua independência, que garante autonomia tanto funcionalmente como administrativamente.

4.2 A UNIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição Federal estabeleceu em seu artigo 127, §1º, que a unidade é um princípio institucional do Ministério Público, assim como a indivisibilidade e da independência funcional. Pela doutrina tradicional, o princípio da unidade significa que o Ministério Público é um único órgão, sob a direção e comando de um só chefe (Procurador-Geral), em cada órgão ministerial. Como corolário lógico, pelo princípio da indivisibilidade, os magistrados do Ministério Público

podem ser substituídos uns pelos outros, pois quem atua é a instituição. Em razão da independência funcional, contudo, os membros do Ministério Público não se sujeitam a nenhum poder hierárquico ou se subordinam a quaisquer ordens de atuação, do ponto de vista funcional, mas apenas no plano administrativo (CUNHA JÚNIOR, 2013, p. 1140).

Por isso mesmo, podem existir diferenças entre as instituições. Na pesquisa de Lemgruber *et al* (2016, p. 28), por exemplo, com base em levantamento das áreas mencionadas nos websites de unidades da federação, concluiu-se que os membros do Ministério Público estão “longe ainda de uma atuação mais harmônica e coerente da instituição em seus diversos níveis”. Segundo as pesquisadoras, “somente três áreas são mencionadas nos sites de todos os 27 MPs: criminal, meio ambiente e infância e juventude; outras três – patrimônio público, defesa do consumidor e defesa da saúde – estão presentes em quase todas as unidades da federação”. Ainda de acordo com a referida pesquisa:

Não obstante a criação de mecanismos formais de controle interno e externo, a outorga dessa ampla autonomia e de amplos poderes ao MP resultou numa espécie de “cheque em branco”, que tende a ser preenchido de acordo com inclinações e posicionamentos ideológicos ou idiossincráticos dos membros da instituição. O que as poucas pesquisas existentes têm mostrado e a do CEsSeC, como se verá, confirma é que aos imensos recursos postos à disposição do MP não correspondem padrões institucionais de atuação nas diferentes áreas de que o órgão está incumbido. Há, sem dúvida, promotores e procuradores que enxergam o MP como poderoso garantidor de direitos e instrumento de justiça para as camadas desfavorecidas da população (Sadek 2000; Silva 2001), mas boa parte tende a restringir-se às funções tradicionais, dependendo as diferenças mais de características individuais – como trajetória ou orientação política – do que dos recursos de atuação com que o órgão pode contar (Barros 2002; Silva 2001; Kerche 2008; Mazzili 2013; Rodriguez 2013). Como também se verá, a carência de padrões de atuação e a fragmentação das escolhas e prioridades colocam em dúvida não só o efetivo cumprimento do amplíssimo leque de funções constitucionais atribuídas ao MP como os próprios princípios de unidade e indivisibilidade que, em tese, o estruturam. (LEMGRUBER *et al*, 2016, p. 14)

Para Goulart (2019, p. 153), contudo, essa visão meramente estrutural, apesar de importante em determinando momento, atualmente se mostra insuficiente, pois conforme explica, “no contexto da nova ordem constitucional, o princípio da unidade ganhou conotação política e, indo além dos aspectos estruturais, que continuaram a integrar o seu conteúdo, passou a informar e orientar a atuação político-institucional do Ministério Público”. Interessante observar, como já visto anteriormente, que a existência de “consciência nacional do Ministério Público” já havia sido mencionada, pelo menos, desde 1977, no 5º no Congresso Nacional do

Ministério Público. Mazzili (1991, p. 17) também constatava essa consciência nacional de todo o Ministério Público em 1991, ao escrever que:

Examinando-se a história mais recente da instituição, traçada nestas últimas duas décadas, é possível assegurar que se criou e se desenvolveu o que se pode chamar de uma consciência nacional de Ministério Público. O ofício que a instituição exerce passou a ser o elo comum a permitir pensar-se cada vez mais no Ministério Público como instituição e nos seus agentes como órgãos independentes; passou-se a identificar-lhe um fim a realizar no meio social e não apenas aceitá-la como um conjunto de organismos governamentais estanques da União e dos Estados.

Lemgruber *et al* (2016, p. 12) registram que, ao final da ditadura civil-militar, o Ministério Público chegou fortalecido para exercer um possante lobby na Assembleia Constituinte de 1988 e obter inteiro sucesso na pressão para dilatar ainda mais sua autonomia e suas competências, porém “várias outras forças também se aglutinaram em torno das expectativas de um novo MP, em meio à grande efervescência política que marcou o processo de redemocratização do país”.

Cumprindo observar que, externamente, o Ministério Público também tem sido identificado como uma única instituição, especialmente como órgão de combate ao crime e à corrupção, tanto que, em período recente, houve grande pressão popular para a derrubada da PEC 37 e o reconhecimento do poder investigatório do Ministério Público. O trecho abaixo transcrito da pesquisa do CESeC evidencia essa conclusão:

Em 25 de junho de 2013, a Câmara dos Deputados derrubou por 430 votos a nove a Proposta de Emenda Constitucional 37/2011, que limitava os poderes investigativos do Ministério Público. Essa esmagadora derrota dos que defendiam exclusividade da investigação criminal para as polícias judiciárias foi atribuída à “pressão das ruas” evidenciada na explícita rejeição à PEC 37 durante as grandes manifestações de protesto que vinham ocorrendo nas capitais do país. O fato de a proposta ter sido popularmente batizada de “PEC da corrupção” ou “PEC da impunidade” sugere que o Ministério Público, naquela conjuntura, era identificado essencialmente como órgão de combate ao crime, em particular ao praticado por agentes do Estado. Mas é possível que essa percepção não se restrinja ao contexto das manifestações. Ela talvez explique, também, o nível de confiança relativamente alto de que o órgão desfruta no Brasil, segundo pesquisa nacional realizada trimestralmente pela Fundação Getúlio Vargas desde 2011. No último survey, de 2014, o MP recebeu 49% de afirmações de confiança, ao passo que a Polícia e o Judiciário tiveram, respectivamente, 35 e 30% (Cunha *et al.* 2014, p. 24). (LEMGRUBER *et al.*, 2016, p. 14)

Embora seja certo que do ponto de vista estrutural se possa falar em vários Ministérios Públicos, no plano político-institucional, em tese, o Ministério Público pode ser compreendido como uma única instituição, pois, além da mesma organização básica, a Constituição Federal criou um elo de unicidade ao defini-lo como uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, a qual foi incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Assim, é possível também que a instituição tenha desenvolvido em todos os rincões uma identidade institucional, o que poderá ser confirmado ou não pelo levantamento, validando o trabalho teórico produzido até o momento.

Conquanto o estudo da unidade ministerial não seja o objetivo principal deste trabalho, a sua consideração em um plano político permite correlacionar as pesquisas realizadas com os membros de diferentes Ministérios Públicos e de variadas épocas, podendo demonstrar a existência de uma identidade institucional, apesar da independência funcional, especialmente em relação ao enfrentamento da corrupção.

4.3 DO LEVANTAMENTO

A segunda parte da pesquisa, especificamente destinada ao Ministério Público do Estado da Bahia, almeja estudar, através do método indutivo, o comportamento social do Ministério Público e comparar os resultados com as pesquisas anteriores, razão pela qual se optou pela realização de um levantamento social perante os membros dessa instituição.

Segundo Gil (2002, p. 51), as pesquisas do tipo levantamento são extremamente úteis para as investigações sociais por proporcionarem informações gerais sobre as populações e caracterizam-se pela interrogação direta a um grupo significativo de pessoas para a obtenção das conclusões mediante análise quantitativa (Gil, 2002, p. 51).

Na maioria dos levantamentos, não são pesquisados todos os integrantes da população estudada. Antes seleciona-se, mediante procedimentos estatísticos, uma amostra significativa de todo o universo, que é tomada como objeto de investigação. As conclusões obtidas com base nessa amostra são projetadas para a totalidade do universo, levando em consideração a margem de erro, que é obtida mediante cálculos estatísticos. Os levantamentos por amostragem gozam hoje de grande popularidade entre os pesquisadores sociais, a ponto de muitas pessoas chegarem mesmo a considerar pesquisa e levantamento social a mesma coisa (Gil, 2002, p. 51).

De acordo com o mesmo autor (GIL, 2002, p. 51), o levantamento social, assim como todos os outros tipos de pesquisa apresenta vantagens e limitações. As principais vantagens são:

- a) conhecimento direto da realidade: à medida que as próprias pessoas informam acerca de seu comportamento, crenças e opiniões, a investigação torna-se mais livre de interpretações calcadas no subjetivismo dos pesquisadores;
- b) economia e rapidez: desde que se tenha uma equipe de entrevistadores, codificadores e tabuladores devidamente treinados, torna-se possível a obtenção de grande quantidade de dados em curto espaço de tempo. Quando os dados são obtidos mediante questionários, os custos tornam-se relativamente baixos;
- c) quantificação: os dados obtidos mediante levantamento podem ser agrupados em tabelas, possibilitando sua análise estatística. As variáveis em estudo podem ser quantificadas, permitindo o uso de correlações e outros procedimentos estatísticos. À medida que os levantamentos se valem de amostras probabilísticas, torna-se possível até mesmo conhecer a margem de erro dos resultados obtidos.

Dessa forma, foi realizada a aplicação de questionário para o levantamento de dados quantitativos em relação aos promotores e procuradores de justiça do Ministério Público do Estado da Bahia, o que permitiu, a um só tempo, compreender a percepção regional bem como compará-la com o universo ministerial revelado através das pesquisas retro citadas em relação ao MPF e aos Ministérios Públicos do Brasil.

No presente trabalho, verificou-se, através das atuais listas de antiguidade extraídas do portal do Ministério Público do Estado da Bahia⁵⁸, que, em 01 de abril de 2020, a referida instituição possuía 57 Procuradores de justiça e 528 Promotores de justiça, totalizando 585 membros. O Ministério público também é composto por um grande número de servidores, cuja percepção também é importante para a compreensão da instituição. Entretanto, apenas os membros (procuradores e promotores) são responsáveis pela atuação finalística que é o objeto de estudo deste trabalho. Assim, apesar da valiosa importância da opinião e do comportamento dos demais servidores públicos da instituição, optou-se por aplicar questionários tão somente com os agentes que compõem a carreira de membro. Inclusive, impõem-se ressaltar que as pesquisas anteriores também assim procederam, de modo que a repetição do método permitiu melhor comparação entre os resultados.

O questionário, que pode ser visto no anexo C deste trabalho, foi elaborado a partir das pesquisas pretéritas (CASTILHO; SADEK, 2010; LEMGRUBER *et al*, 2016; RIBEIRO, 2017; CNMP, 2017) e também com base em pesquisa exploratória, realizada especialmente

58 <http://www.mp.ba.gov.br/institucional/secretaria-geral/listas-de-antiguidade>.

para o desenvolvimento do instrumento de coleta desse trabalho. Nesse estudo preliminar exploratório, levado a efeito no período entre 12 e 20 de maio de 2019, foram entrevistados 05 Promotores de justiça, que foram indagados acerca das funções assumidas pelo Ministério Público após a Constituição de 1988; as motivações para o ingresso no órgão; as prioridades institucionais; o desempenho da atuação; o interesse pelo enfrentamento da corrupção; os efeitos da independência funcional; os seus diferentes perfis de atuação; como percebem as influências externas da sociedade; como analisam uma suposta desconfiança da sociedade civil na instituição; a representação que possuem do Ministério Público e o levantamento de eventuais pontos omissos da pesquisa até o momento. A partir dos resultados iniciais, foram elaboradas as perguntas do questionário definitivo que se referiram ao perfil do membro; à identidade institucional do Ministério Público do Estado da Bahia e às prioridades percebidas; e à atuação do Ministério Público do Estado da Bahia no enfrentamento da corrupção.

Vislumbrando maior possibilidade de sucesso, os questionários foram enviados na perspectiva de atingir uma amostra equivalente ao universo. Conforme previsto, houve uma discrepância entre o total desejado (questionários enviados) e a amostra efetiva (questionários respondidos), porém os resultados superaram as expectativas iniciais que levavam em conta, pelo menos, margem de erro de 10% e nível de confiança de 90%. O desinteresse e/ou impossibilidade de responder o questionário foi entendido pelo pesquisador como um critério de seleção natural.

Os questionários foram replicados através da plataforma do Google Forms e aplicados no período de 07 a 31 de março de 2020, sendo encaminhados através de e-mails. Para tanto o pesquisador teve o apoio da Administração Superior que autorizou a utilização da lista de distribuição denominada “comunicado”, permitindo o alcance de todos os integrantes da instituição. Além disso, o pesquisador encaminhou mensagens por redes sociais por várias vezes solicitando o apoio dos respondentes visando ampliar a amostra. Assim, ao final, logrou-se êxito na obtenção de 123 devolutivas, correspondente à uma taxa de retorno de 21%. Esse índice é quase três vezes superior àquele verificado na pesquisa do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) quando, segundo Ribeiro (2017, p. 57), foi obtida uma taxa de 7%.

Tabela 5 - Plano de Amostragem dos Questionários aplicados com Procuradores e Promotores de justiça do Estado da Bahia

	Procuradores e Promotores	Percentual
População (universo)	585	100%
Questionários encaminhados	585	100%
Amostra obtida (devolutiva)	123	21%

Fonte: O próprio autor (2020)

Assim, a distribuição dos instrumentos foi equitativa e a amostra foi suficientemente extensa e estratificada. Em relação ao sexo dos membros, por exemplo, foi identificada, quase que precisamente, a mesma proporção divulgada oficialmente pela instituição. Com efeito, no levantamento, foi identificada uma maioria de 53,7% que se autodeclarou do sexo feminino. Esse índice é praticamente idêntico ao revelado pela instituição em 2018, quando afirmou ser composta por 52,1% de mulheres⁵⁹. Entretanto a devolutiva por parte da variável independente “cargo” foi inferior para “procurador”, já que apenas 7% desse grupo respondeu ao questionário, enquanto a participação de promotores obteve uma amostra de 22%.

Após a coleta dos dados, foi gerado, através do Google Forms, uma planilha no formato Microsoft Excel, e, logo em seguida, o banco de dados foi migrado para o programa SPSS (Statistical Package for the Social Sciences)⁶⁰. Na análise dos dados, o pesquisador utilizou as planilhas de estatística contendo frequências simples e cruzadas envolvendo as variáveis dependentes e independentes.

Impõe-se registrar que pesquisa foi realizada durante a crise do coronavírus e não se pode descartar eventual interferência desse fato nos resultados. Entretanto, os dados não sugerem a influência desse período, mesmo porque os instrumentos foram aplicados ainda no início da crise. De todo modo, é possível - e até esperado - que haja alterações no comportamento da instituição a partir dessa experiência que teve forte impacto nas relações sociais, redefinindo as formas de compreender, de interagir, de trabalhar e de viver.

⁵⁹ <https://www.mpba.mp.br/noticia/43098>.

⁶⁰ Pacote estatístico para as ciências sociais.

5 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA

Admitindo-se, portanto, a possibilidade de existência de unidade - em um sentido político - entre os diversos Ministérios Públicos e a possibilidade de um mesmo *habitus*, neste capítulo serão abordados o desenvolvimento do Ministério Público do Estado da Bahia e os resultados do levantamento realizado com seus membros. Com isso, espera-se cotejar as imagens e autoimagens do Ministério Público, visando confirmar a hipótese da construção de uma identidade institucional do MP como agência anticorrupção.

5.1 BREVE PANORAMA DO DESENVOLVIMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA

Apesar de ser considerado o mais antigo da América Latina, com 410 anos de história, pode-se dizer que o Ministério Público da Bahia é um jovem, com pouco mais de trinta anos de existência. Inclusive, muito embora no plano formal a instituição tenha renascido em 1988, formalmente autônoma e poderosa, a verdade é que o desenvolvimento da sua musculatura administrativa somente ocorreu alguns anos depois, conforme se extrai a partir do seguinte registro:

Apesar dos protestos, somente em 1991 é realizada a primeira eleição direta para Procurador-Geral de Justiça e o Ministério Público baiano passa de fato a ter a autonomia e independência preceituadas na Carta Magna e na Constituição Estadual da Bahia, promulgada em 5 de outubro de 1989. A desvinculação física do Poder Judiciário também ocorreu neste período. O Ministério Público, desde a sua criação, foi abrigado pela estrutura do Judiciário baiano. Na década de 80, a Instituição ocupava apenas algumas salas do 4º andar do Fórum Ruy Barbosa. Mas, com a ampliação de suas atribuições, o Ministério Público precisava de uma casa para receber a sociedade. Apesar da resistência daqueles que achavam que os promotores de justiça deveriam estar no Fórum e que o Ministério Público não precisava de uma estrutura administrativa própria, a Instituição adquiriu, em 1986, a sua primeira sede, o Palacete Ferraro. [...] A concretização final da legitimação formal se deu com a aprovação, em 1996, da Lei Complementar nº. 11 (a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia), que garantiu uma integração ainda mais plena com a sociedade baiana, efetivada com a instalação e funcionamento de, pelo menos, uma Promotoria de Justiça em cada uma das comarcas de nosso estado e com a

ampliação significativa do quadro de procuradores e promotores de justiça.
(MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA).

Figura 15 - 1986 – Primeira sede própria do Ministério Público do Estado da Bahia



Fonte: Ministério Público do Estado da Bahia

Nos anos 90, o Ministério Público baiano iniciou o processo de expansão da estrutura física pelo interior do estado, por meio da criação de escritórios regionais, sendo instalados paulatinamente, em prédios cedidos ou alugados, nos municípios de Barreiras, Feira de Santana, Guanambi, Itabuna, Juazeiro, Porto Seguro, Simões Filho e Vitória da Conquista. Somente em 1998, foram instituídas as 27 Promotorias de Justiça Regionais, cujas sedes foram sendo construídas ou instaladas ao longo da primeira década dos anos 2000 (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA). Em 2010, foi construída e inaugurada a sede principal do Ministério Público do Estado da Bahia no Centro Administrativo da Bahia, onde atualmente estão instaladas a Procuradoria-Geral de Justiça, a Corregedoria-Geral, Ouvidoria, o Colégio de Procuradores, o Conselho Superior, o gabinete dos procuradores de justiça, o Centros de Apoio Operacional, a Superintendência Administrativa e suas diversas diretorias (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA).

Figura 16 - 2010 - Sede principal do Ministério Público do Estado da Bahia



Fonte: Ministério Público do Estado da Bahia

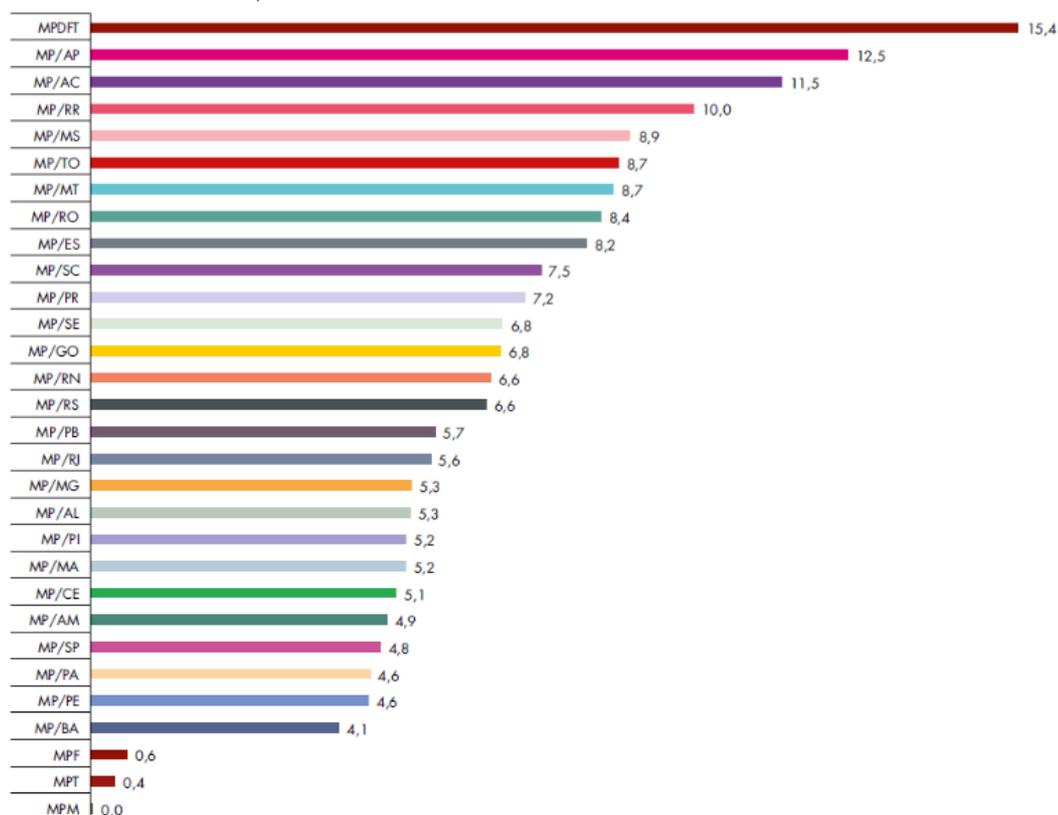
Contudo, apesar dos enormes avanços estruturais, em 2017, o Ministério Público do Estado da Bahia ainda possuía apenas 10 sedes próprias e 56 locadas. As demais, 161, eram cedidas (CNMP, 2018). Estas últimas, quase a totalidade, ainda são Promotorias instaladas em uma sala nos interiores dos Fóruns do Poder Judiciário. Apenas para se ter uma comparação com o cenário nacional, no mesmo período, Ministérios Públicos brasileiro já possuía cerca de 73,7% de sedes próprias ou locadas (CNMP, 2018).

O primeiro concurso público para servidores efetivos do Ministério Público do Estado da Bahia somente foi realizado em 2004 (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA). Atualmente, a instituição é composta 585 membros e 2.081 servidores⁶¹, sendo que parte desses são de analistas das mais diversas áreas que atuam na realização de perícias e estudos técnicos. Nada obstante, em 2017, o Ministério Público do Estado da Bahia ainda ocupava a última colocação entre os Ministérios Públicos estaduais no ranking do Índice de membros por população, com uma média de apenas 4,1 membros por 100 mil habitantes, enquanto o MPDFT possuía 15,4 membros por 100 mil habitantes. A relação de servidores também era crítica, vez que, com 1,8 servidores por 100 mil habitantes, o MPBA ocupava a 19ª posição entre os

⁶¹ Conforme o portal da transparência do Ministério Público do Estado da Bahia. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/portalttransparencia/gestao>

Ministérios Públicos Estaduais, bem distante do MP/RO que contava com 5 servidores para cada grupo de 100 mil habitantes (CNMP, 2018). Vale dizer que a relação de servidores deve ter melhorado substancialmente em razão da recente posse de mais de 286 assessores⁶². Já a proporção de promotores certamente continua baixa, mesmo com recente nomeação de 25 promotores de justiça substitutos em dezembro de 2019⁶³.

Gráfico 7 – Índice de membros por população, em 100 mil habitantes. Ministério Público Estadual e Ministério Público da União, 2017.



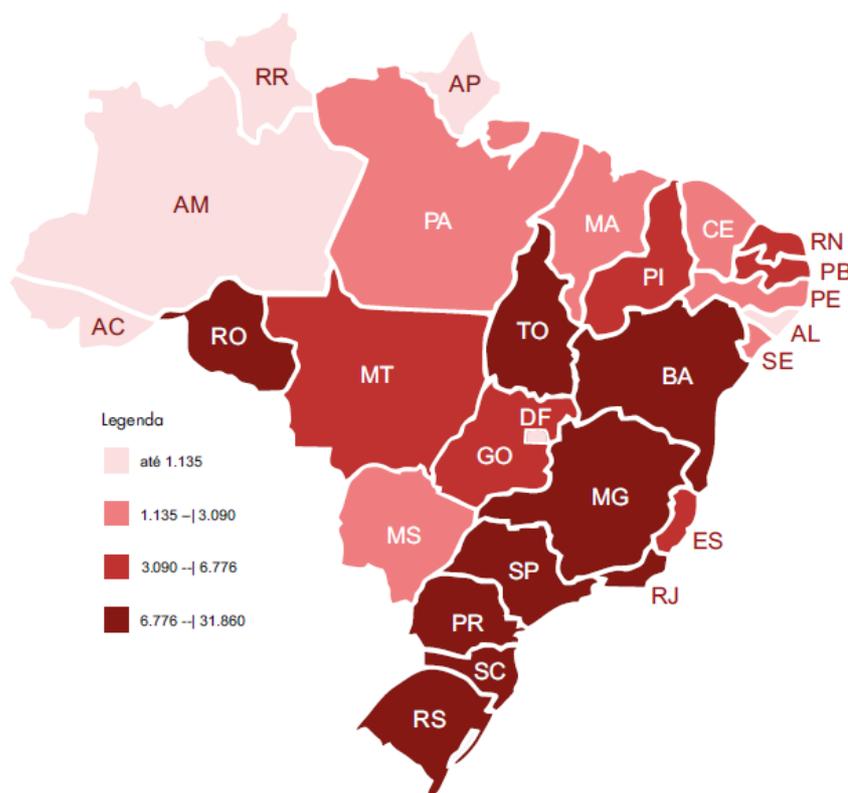
Fonte: CNMP (2018)

Ainda assim, o Ministério Público da Bahia apresenta uma alta produtividade como pode-se observar, por exemplo, na comparação da quantidade de inquéritos civis e procedimentos preparatórios instaurados:

⁶² <https://www.mpba.mp.br/noticia/49688>

⁶³ <https://www.mpba.mp.br/noticia/49298>

Figura 16 – Procedimentos instaurados por Estado. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, 2017



Fonte: CNMP (2018, p. 52)

Organicamente, de forma simplificada, nos termos da LC Estadual nº 11/96, o Ministério Público do Estado da Bahia compreende os órgãos da administração superior (Procuradoria-Geral de Justiça, Colégio de Procuradores, Conselho Superior e Corregedoria Geral), as Procuradorias e Promotorias e os órgãos auxiliares, que incluem a Ouvidoria, os Centros de Apoio, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAFF e os órgãos de apoio técnico, administrativo e assessoramento.

Na atuação finalística, o Ministério Público ainda conta com núcleos e grupos especializados, destacando-se o Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas e Investigações Criminais – GAECO, o Grupo Especial de Atuação para o Controle Externo da Atividade Policial - GACEP e o Grupo de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes contra a Ordem Tributária, Econômica, as Relações de Consumo, a Economia Popular e os Conexos – CAESF, criados pela Resolução nº 004/2006; o Grupo de Atuação Especial de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa – GEPAM, criado pela Resolução nº 005/2006; o Núcleo de Investigação dos Crimes Atribuídos A Prefeitos – CAP,

criado pelo Ato nº 324/2007; e o Núcleo de Combate aos Crimes Cibernéticos – NUCCIBER, criado Ato nº 418/2011.

Vale esclarecer que, com maior frequência, se verificam dois modelos de estruturas especializadas para o enfrentamento dos crimes mais graves e complexos, envolvendo a corrupção, organizações criminosas e os criminosos do colarinho branco: o de promotoria especializada e o de grupo de atuação especial. O primeiro modelo, é mais rígido e está adstrito geralmente à titularidade de um promotor de Justiça apenas. Porém tem a vantagem de garantir maior independência funcional e autonomia, além de ser menos sujeito às alterações administrativas. Já o modelo de grupo de atuação especial, tem a vantagem de possibilitar a identificação de perfis vocacionados, mediante a designação de membros, porém é mais suscetível às alterações na gestão do Ministério Público. Tanto a sua estrutura como os membros, por serem designados, podem ser facilmente alterados pela simples vontade do gestor. Esse modelo, cujos melhores exemplos são os GAECOS e os GAECCS estaduais, não se confundem com a força tarefa, as quais tem designações ainda mais precárias e destinadas à casos específicos, como ocorreu na Operação Lava Jato.

A legitimidade do grupo de atuação especial ainda pode variar conforme lhe sejam incumbidas atribuições naturais ou para atuações conjuntas com o promotor titular. O primeiro formato, segundo o nosso entendimento, viola o princípio constitucional do promotor natural, na medida em que estabelece atribuições naturais, fora dos casos de delegação, a um corpo de promotores designados sem critérios pré-estabelecidos objetivamente. Já o segundo formato, permite compatibilizar a independência do promotor natural - que conhece melhor a realidade local - com a designação de uma estrutura técnica e especializada, que apesar da maior flexibilidade orgânica, como no caso das forças tarefas, possuem expertise duradoura.

No enfrentamento da corrupção, além do GAECO e do GEPAM, que estão concentrados na Capital e que possuem, respectivamente, atribuições penais e civis, o Ministério Público do Estado da Bahia optou no atual planejamento estratégico pela instituição de Promotorias de Justiça especializadas em moralidade administrativa e patrimônio público. Impõe-se salientar, contudo, que os casos de grande complexidade dificilmente são enfrentados por apenas um promotor de Justiça, sendo essencial a constituição de equipes nestes casos, de modo que os dois modelos devem ser complementares e não contrapostos.

Cumprir dizer que nos últimos anos o Ministério Público do Estado da Bahia tem avançado exponencialmente do ponto de vista da investigação, da inteligência e das tecnologias. Em 2006, por exemplo, através do ato 114/2006, foi implantado o Núcleo de Inteligência

Criminal – NIC⁶⁴. Em 2009, foi criada a Central de Apoio Técnico – CEAT, como órgão auxiliar para a realização de análises técnicas⁶⁵. Em 2010, foi instituído o Núcleo de Articulação ao Combate à Lavagem de Dinheiro – NAC-LD, através do Ato nº 632/2010. Em 2014, foi adquirida uma sala-cofre, totalmente protegida do fogo, calor, umidade, acesso indevido, magnetismo e até de explosão, tecnologia essa que, até aquele momento, era restrita ao Ministério Público Federal e mais quatro Ministérios Públicos estaduais⁶⁶. Além disso, tem se desenvolvido sistemas e plataformas próprias de tecnologia da informação que tem elevado as investigações ministeriais a um novo patamar, além de viabilizar a tramitação digital de procedimentos e processos.

5.2 O PLANO ESTRATÉGICO E AS PRIORIDADES INSTITUCIONAIS

A primeira experiência do Ministério Público do Estado da Bahia com planejamento estratégico ocorreu em dezembro de 2002, através de reuniões entre procuradores e promotores de justiça, onde foram discutidos os direcionamentos básicos para a Instituição, resultando em um plano de ação à época denominado Plano Geral de Atuação (PGA), a ser implementado entre 2004 e 2009 (BAHIA, 2011, p. 36).

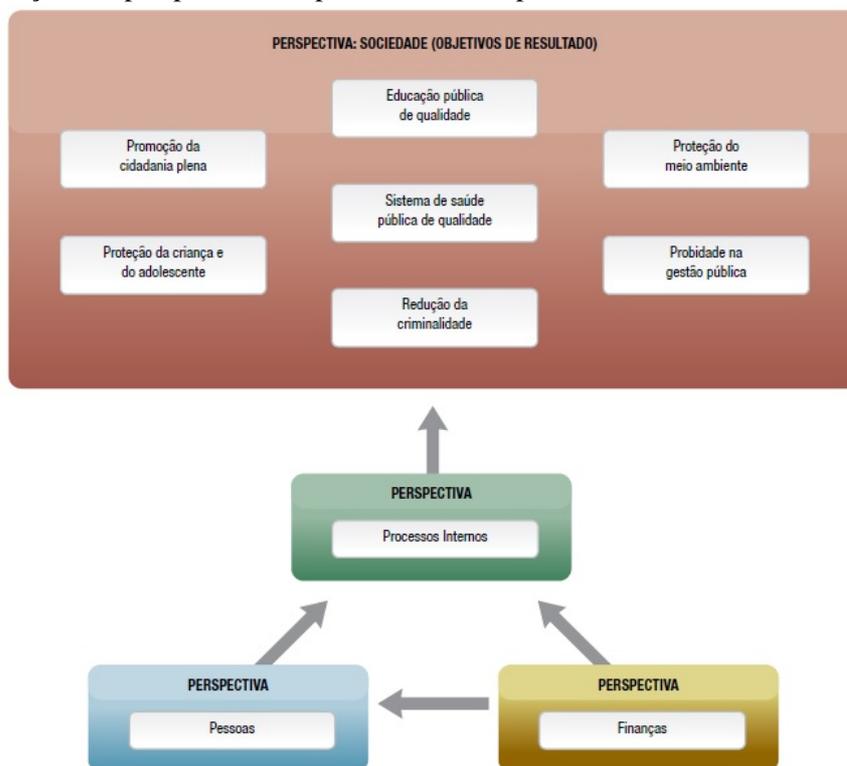
Em 2010, o Ministério Público do Estado da Bahia deu início a um novo modelo de gestão estratégica, com foco nos resultados, que levou à elaboração do atual plano estratégico 2011-2023), construído com o engajamento de significativa parcela dos membros das 1ª e 2ª instâncias, e servidores, da capital e do interior. “Tudo isso com o fim de atender à sua missão (defender a sociedade e o regime democrático, para garantia da cidadania plena) e alcançar, até o ano de 2023, sua visão estratégica (ser reconhecida como instituição de excelência, indutora do respeito aos direitos fundamentais e interesses sociais) (BAHIA, 2011, p. 36-48). O plano estratégico foi orientado pela perspectiva de resultado para a sociedade que pode ser ilustrado do seguinte modo:

⁶⁴ Posteriormente transformado em Coordenadoria de Segurança Institucional e Inteligência - CSI, através do ato 33/2015

⁶⁵ <https://www.mpba.mp.br/noticia/26336>

⁶⁶ <https://www.mp.ba.gov.br/noticia/28856>

Figura 18 - Relação das perspectivas do plano orientadas para resultado



Fonte: BAHIA (2011, p. 41)

Com base nos processos internos, foram definidos 19 objetivos estratégicos: promover o aperfeiçoamento do sistema de defesa social; promover saúde pública de qualidade; promover educação pública de qualidade; promover a probidade na gestão pública; promover a proteção da criança e do adolescente; promover a defesa da cidadania; promover a defesa do meio ambiente; promover a defesa dos direitos do consumidor; implantar e implementar a gestão estratégica; fortalecer as alianças estratégicas; aperfeiçoar o instrumental normativo do ministério público; aperfeiçoar a atuação funcional; fomentar a integração institucional; melhorar a gestão administrativa; incrementar recursos e fortalecer; a gestão orçamentária e financeira; aperfeiçoar a política de gestão de pessoas; ampliar e melhorar a infraestrutura tecnológica e implantar novo modelo de gestão de tecnologia da informação; e fortalecer a imagem institucional.

Em relação ao combate à corrupção, especificamente, houve o estabelecimento do objetivo quatro, que busca promover a probidade na gestão pública. Dentro dele foram estabelecidas as seguintes estratégias, sendo que cada um reúne um grupo de iniciativas: 1) reestruturar e aperfeiçoar o combate à improbidade administrativa e a defesa do patrimônio público no MP/BA; 2) promover a transparência das gestões e contas públicas em todo o estado;

3) aperfeiçoar a persecução criminal dos crimes atribuídos a gestores públicos estaduais e municipais; 4) aperfeiçoar a fiscalização da aplicação das verbas públicas destinadas às entidades do terceiro setor; e 5) fiscalizar os recursos destinados à Saúde Pública. Entre as iniciativas, destacam-se algumas ações que fortalecem a perspectiva de agência anticorrupção, a exemplo da estruturação do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa; a capacitação do integrantes do sistema de combate à improbidade administrativa e defesa do patrimônio público nas áreas de orçamento e finanças públicas, inteligência, Tecnologia da Informação (TI) e controle da administração pública; a atuação articulada e integrada do grupo Grupo de Atuação Especial de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa (GEPAM), do Núcleo de Crimes Atribuídos a Prefeitos (CAP) e das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa; a criação e estruturação de Promotorias de Justiça Especializadas na Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa nos municípios com 100 mil ou mais habitantes; e a articulação junto ao TJ/BA para a melhoria e a efetividade da prestação jurisdicional na defesa do patrimônio público e no combate à improbidade administrativa, bem como com outros órgãos como os tribunais de contas e o MPF.

O cumprimento do plano estratégico é monitorado pela Gestão Estratégica do Ministério Público do Estado da Bahia. Além disso, a Corregedoria também realiza o acompanhamento, através da exigência de relatórios de projetos estratégicos. Nada obstante, apesar de ter efeitos orçamentários e administrativos, o plano não parece influenciar diretamente a gestão e atuação na ponta, ou seja, nas Promotorias de Justiça, o que pode ser fruto da ausência de indicadores de adequados, diagnósticos eficientes e debates conscientes acerca das estratégias de atuação dos promotores de justiça. Em outras palavras, falta um elo entre as estratégias traçadas no âmbito superior e a produção na atividade finalística, que exige a racionalização e priorização conforme a disponibilidade de recursos materiais e humanos. Como bem exposto pelo ex-Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado da Bahia, o Procurador de Justiça Marco Antônio Chaves da Silva (2017, p. 117-118):

Para enfrentar esse desafio, a adoção de planejamentos estratégicos, como uma recomendação do CNMP, vem se revelando um caminho viável e necessário. Todavia, esse planejamento deveria estar nos proporcionando a execução de nossa atividade numa perspectiva não apenas restrita ao âmbito de nossas lotações, mas dentro de um espectro mais amplo, o que infelizmente ainda não se verifica, pois prepondera internamente a cultura da atuação individual de cada membro, que, por suas competências e habilidades, podem ou não revelar o desempenho esperado para as missões que lhes são conferidas. [...] Assim, fica evidente a importância da delimitação de metas e de foco em

determinadas áreas consideradas prioritárias, até que estas alcancem um nível de amadurecimento que repercuta na possibilidade real de atenção a outras áreas ou a outros projetos, mesmo que tenha havido alguma descontinuidade em alguma das gestões.

Os projetos estratégicos se apresentam como uma das ferramentas para a materialização dos objetivos estratégicos nas promotorias, porém, dependem da iniciativa dos membros. Além disso, os projetos são dispersos e não refletem inteiramente o planejamento estratégico, mas apenas uma das iniciativas, com resultados meramente locais, a menos que haja uma grande adesão.

Para o cumprimento do Plano Estratégico, o Ministério Público elabora anualmente o Plano Geral de Atuação, que representa um recorte temporal das iniciativas estratégicas (orçamentárias e não orçamentárias), que são desdobradas em projetos ou planos de ação para viabilizar o alcance de metas e impulsionar a sua atuação (BAHIA, 2020, p. 8). No âmbito orçamentário, o planejamento é realizado através do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Para executar esse planejamento, o Ministério Público apresenta anualmente todas as ações estruturadas na forma de projetos/atividades, assim como os produtos dessas ações, com vistas a atingir as metas dos indicadores definidos para um ano (BAHIA, 2020, p. 8).

Nessa pesquisa, foi realizado um levantamento de todas as leis orçamentárias anuais disponíveis no site da Secretaria do Planejamento da Bahia⁶⁷, sendo encontradas as leis do período de 2013 a 2020. A partir dessa análise, verificou-se que nos anos de 2013, 2014 e 2015, os recursos destinados ao combate à corrupção e à proteção da moralidade não tinham um projeto específico, vez que estavam inseridos no projeto/atividade “6404 Proteção e Defesa da Cidadania Plena”, que visa “Promover efetividade à implementação dos direitos humanos, combatendo a discriminação e a violência contra a mulher, zelando pelos direitos dos idosos e dos portadores de deficiência, defendendo o patrimônio público e a moralidade administrativa”. Em 2013 e 2014, o valor destinado a essas atividades era de 145 mil reais. Já em 2015, o valor aumentou para 250 mil reais e a redação da atividade passou a destacar as “ações judiciais e/ou extrajudiciais para prevenir e combater a ilegalidade e a lesão ao patrimônio Público e a moralidade administrativa”. Essa modificação, que ocorre no final de 2014 e início de 2015, parece ser o início do aumento da importância do combate à corrupção nos orçamentos ministeriais dos anos seguintes.

⁶⁷ <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=19>

Interessante notar que, a partir de 2016, as leis orçamentárias passaram a prever projetos/atividades específicos para o combate à corrupção, como por exemplo: 2055 Atuação Especializada em Investigação na Área de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa - Prover o suporte técnico especializado e interdisciplinar a integrantes do Ministério Público para investigação de ameaças ou danos ao Patrimônio Público e à Moralidade Administrativa; e 4762 Atuação Ministerial na Área de Repressão, Prevenção e Promoção do Combate à Corrupção e à Impunidade - Realizar ações de sensibilização para mudança de atitudes em prol do fortalecimento dos valores éticos pela sociedade, combate à corrupção e a impunidade.

Também a partir do orçamento de 2016, estabelecido pela Lei nº 13.470, de 30 de dezembro de 2015, nota-se um progressivo aumento do orçamento destinado à defesa do patrimônio público e da moralidade. Embora não seja possível correlacionar cientificamente, esse fenômeno coincide com o crescimento da Operação Lava Jato e a maior cobrança da sociedade em relação à corrupção.

Gráfico 8 – Evolução das despesas nominais do Ministério Público com o enfrentamento da corrupção e a defesa moralidade nas leis orçamentárias de 2016 a 2020



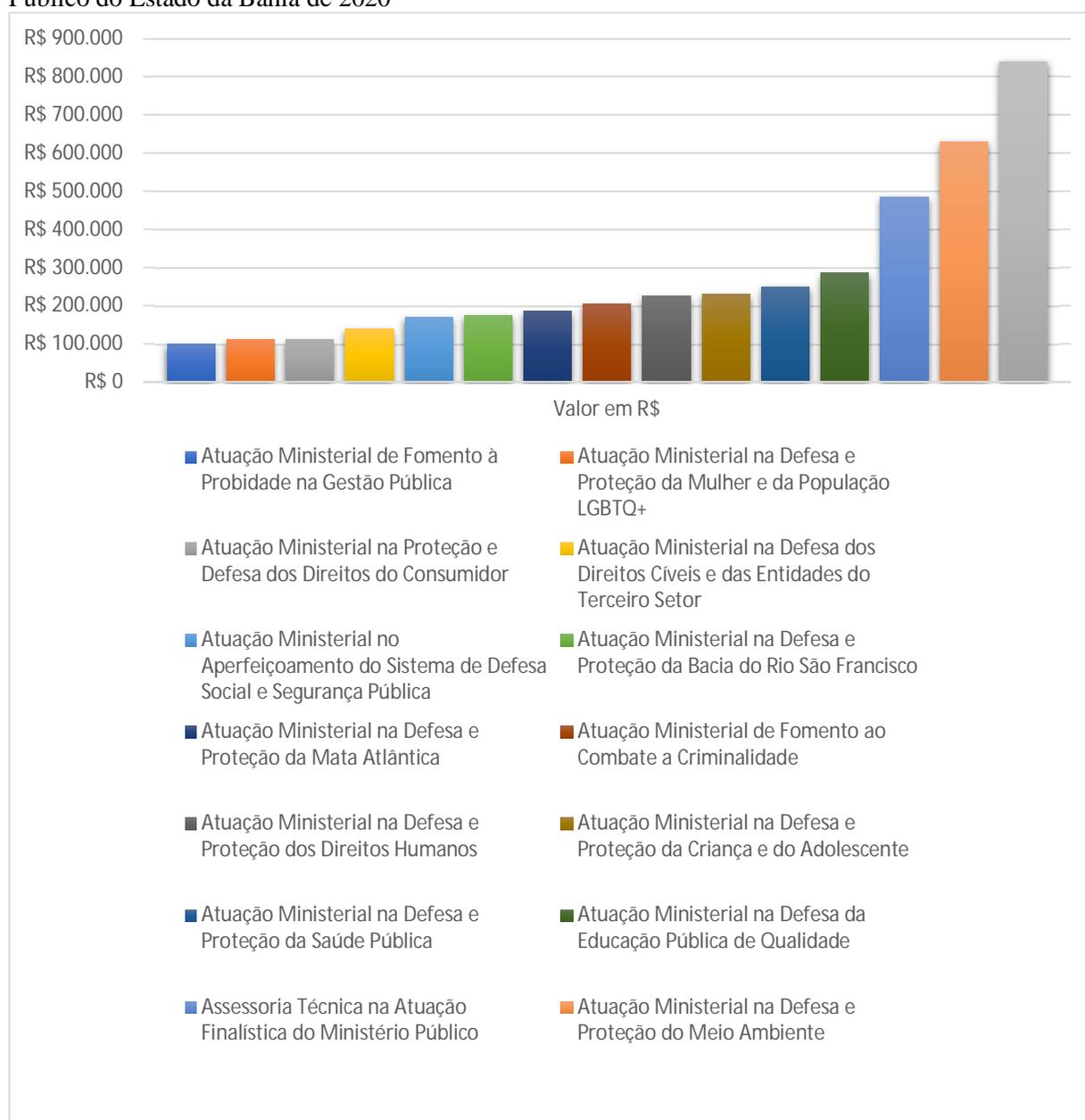
Fonte: O próprio autor (2020)

Entretanto, no orçamento de 2020, antes mesmo de ser declarada a pandemia no Brasil, já se observa uma redução brusca no orçamento destinado ao combate à corrupção, praticamente retornando-o ao valor nominal de 2016, o que pode evidenciar uma diminuição da importância da corrupção enquanto categoria no âmbito do Ministério Público estadual, pelo menos no plano orçamentário. De fato, através da Lei nº 14.184, de 10 de janeiro de 2020, o termo “corrupção” desaparece completamente do orçamento do Ministério Público do Estado da Bahia e os recursos da área são alocados no projeto “4074 Atuação Ministerial de Fomento

à Probidade na Gestão Pública”, que visa “fomentar ações judiciais e/ou extrajudiciais para qualificar e subsidiar a atuação finalística com ênfase na resolutividade e nas medidas que objetivem a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa”.

Dentre os projetos que compõem o programa da “Defesa da Sociedade e Promoção da Cidadania”, a “Atuação Ministerial de Fomento à Probidade na Gestão Pública” foi o que teve o menor valor para o ano de 2020. Sobrelevam, contudo, a “Defesa e Proteção do Meio Ambiente” e a “Implementação da Atividade de Inteligência e Segurança Institucional do Ministério Público”:

Gráfico 9 – Comparação dos valores destinados aos projetos/atividades no orçamento do Ministério Público do Estado da Bahia de 2020



Fonte: O próprio autor (2020)

Impõe-se registrar que não foram considerados os gastos com pessoal pois, além de já compor os custos normais da atividade ministerial, não seria possível individualizá-los de acordo com a área de atuação, mesmo porque as atribuições quase sempre são desenvolvidas por membros e servidores cumulativamente com outras matérias. Além disso, é preciso advertir que o referido levantamento se refere apenas ao planejamento orçamentário e não necessariamente expõe a realidade da atuação ministerial. Inclusive, naturalmente, o investimento na assessoria técnica e nas atividades de inteligência naturalmente reflete no combate à corrupção, assim como também influi em outras atribuições. Porém, nem por isso podem ser desprezadas as alterações abordadas, vez que tem relevância quando analisadas o histórico de elevação e posterior redução.

5.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA E O COMBATE A CORRUPÇÃO

Segundo levantamento realizado no site do Ministério Público do Estado da Bahia, atualmente existem 99 Promotorias de Justiça com alguma especialização na atribuição da moralidade administrativa e do patrimônio Público. O critério para considerar alguma especialização foi muito amplo, excluindo-se apenas as Promotorias de Justiça de atribuição plena. Ou seja, foram consideradas todas as Promotorias de Justiça investidas da atribuição de na atribuição da moralidade administrativa e do patrimônio Público, que não seja a única da Comarca.

Entre as Promotorias de Justiça com apenas duas promotorias, a maioria tem as atribuições de patrimônio público cumulada com infância e crime, as quais normalmente são desempenhadas com total prioridade sobre a primeira. Quanto às promotorias com três ou mais unidades, não se observa uniformidade entre a distribuição de atribuições, o que revela que a instituição não possui uma sistemática quanto à distribuição de atribuições visando determinar a prioridade de determinadas matérias quanto a este critério. Entre todas essas promotorias, constatou-se que apenas três promotorias atualmente são totalmente especializadas na atribuição de moralidade administrativa e do patrimônio Público: 1ª Promotoria de Barreiras; 8ª Promotoria de Eunápolis; e 21ª Promotoria de Feira de Santana.

Ainda se reduzido o critério de especialização, considerando-se as Promotorias de Justiça que cumulam a defesa da moralidade administrativa e do patrimônio público com apenas mais outra responsabilidade, constata-se que apenas mais oito Promotorias de Justiça na Bahia

possuem condições de exercer a defesa da probidade com a especialização adequada: (8ª Promotoria de Ilhéus; 4ª Promotoria de Itaberaba; 4ª Promotoria de Jequié; 6ª Promotoria de Paulo Afonso; 5ª Promotoria de Porto Seguro; 01 Promotoria de Cidadania de Salvador; 3ª Promotoria de Candeias; 5ª Promotoria de Lauro de Freitas). Vale observar que nem mesmo as 15 Promotorias de Justiça de Cidadania de Salvador possuem especialização, vez que cumulam as atribuições de moralidade administrativa e patrimônio público com outras matérias, como pessoas com deficiência, idoso, saúde, educação e discriminação. Outrossim, mesmo no Município de Vitória da Conquista, a 3ª maior cidade da Bahia, a Promotoria de Justiça da moralidade administrativa e do patrimônio público cumula as suas atribuições com as matérias de defesa do consumidor, meio ambiente, patrimônio histórico e fiscalização das fundações e terceiro setor.

Logo, verifica-se que em toda a Bahia, apenas cerca de onze Promotorias encontram-se formalmente dedicadas à atuação na defesa da moralidade administrativa e do patrimônio público. É claro que comarcas muito pequenas não exigem uma Promotoria de Justiça tão especializada, mas muitas cidades grandes não possuem, enquanto Comarcas menores já contam com promotorias exclusivas. De todo modo, há notória falta de uniformidade da distribuição de atribuições, demonstrando ausência de prioridade quanto à distribuição de recursos humanos.

Ainda assim, o Ministério Público do Estado da Bahia tem apresentado razoável produtividade no enfrentamento da corrupção, conforme comprova o levantamento quantitativo de procedimentos investigatórios. Segundo o Anuário do CNMP (2018), em 2017, o maior volume de inquéritos civis e procedimentos preparatórios instaurados foi da área de meio ambiente, que correspondeu a 35,1%. O tema da improbidade administrativa, diferentemente do que ocorre no cenário nacional, somente apareceu em segundo lugar, com 19,6%, porém ainda assim com grande relevância, principalmente se considerado a quantidade de promotorias altamente especializadas na matéria.

Tabela 6 - Dez principais assuntos processuais dos inquéritos civis e procedimentos preparatórios instaurados pelo Ministério Público do Estado da Bahia em 2017.

Unidade	Indicador	Improbidade Administrativa	Meio Ambiente	Saúde	Direito da Criança e do Adolescente	Direito do Consumidor	Patrimônio Público	Pessoa Idosa	Educação	Licitações	Outros Assuntos	Total de Assuntos Instaurados
MP/BA	Nº	1.472	2.632	402	420	657	120	117	376	163	1.134	7.493
	%	19,6%	35,1%	5,4%	5,6%	8,8%	1,6%	1,6%	5,0%	2,2%	15,1%	100,0%

Fonte: CNMP (2018, p.131)

No âmbito dos procedimentos investigatório os temas relativos à corrupção (crimes da lei de licitações, crimes de responsabilidade, corrupção passiva e peculato) também aparecem com boa produtividade, inclusive em relação ao cenário nacional, correspondendo a 20,1% do total:

Tabela 7 - Dez principais assuntos processuais dos procedimentos investigatórios criminais instaurados pelo Ministério Público do Estado da Bahia em 2017.

Unidade	Indicador	Crimes Contra a Ordem Tributária	Crimes da Lei de Licitações	Crimes Contra o Meio Ambiente e o Patrimônio Genético	Crimes de Responsabilidade	Tráfico de Drogas e Condutas Afins	Crimes Praticados por Particular Contra a Administração em Geral	Tráfico de Pessoas e Correlatos	Corrupção Passiva	Peculato	Outros Assuntos	Total de Assuntos Instaurados
MP/BA	Nº	41	117	103	81	86	32	57	5	8	521	1.051
	%	3,9%	11,1%	9,8%	7,7%	8,2%	3,0%	5,4%	0,5%	0,8%	49,6%	100,0%

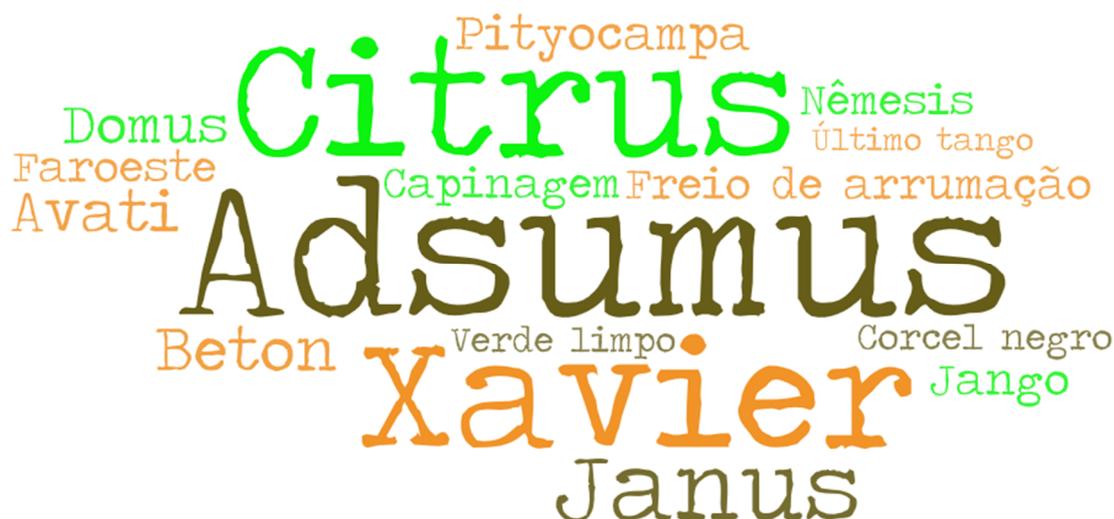
Fonte: CNMP (2018, p.137)

Esses dados somente levam em consideração inquéritos civis, procedimentos preparatórios e investigatórios criminais. Assim, não abrangem inquéritos policiais e nem mesmo a atuação judicial, razão pela qual não servem para comprovar a priorização da instituição nessas áreas. Além disso, os dados consideram apenas a instauração de feitos, sem levar em conta os resultados ou mesmo a qualidade da atuação, que depende de outras avaliações. Entretanto, ainda assim esses achados devem ser considerados indicativos das matérias que mais foram objeto da proatividade e da investigação do Ministério Público.

Além disso, o MPBA tem realizado operações relevantes no Estado, com sistemática semelhante à empregada na operação Lava Jato, mediante o emprego, por exemplo, de técnicas especiais de investigação, colaboração premiada, big data, recuperação de ativos e atuação conjunta de várias instituições e órgãos. Segundo a pesquisa realizada com os membros, as operações mais importantes realizadas pelo Ministério Público do Estado da Bahia no

enfrentamento da corrupção foram a Janus (2008)⁶⁸, Corcel Negro (2011)⁶⁹, Adsumus (2016)⁷⁰, Citrus (2017)⁷¹, Último Tango (2017)⁷², Pityocampa (2018)⁷³, Xavier (2019)⁷⁴, e Freio de arrumação (2019)⁷⁵, além de outras, conforme a nuvem de palavras a seguir:

Figura 19 - Nuvem de palavras das operações mais importantes realizadas pelo Ministério Público do Estado da Bahia



Fonte: Pesquisa de campo (2020)

Entre as operações consideradas mais relevantes, os respondentes destacaram as operações Adsumus (47%), Citrus (19%) e Xavier (10%), as quais passamos a analisar brevemente.

5.3.1 Operação Adsumus

A operação Adsumus, segundo os Procuradores e Promotores de justiça, é, de longe, a mais importante do Estado da Bahia, tendo inspirado a toda a instituição. Deflagrada em julho de 2016, nos municípios de Santo Amaro, Lauro de Freitas, Camaçari e Salvador, a operação

⁶⁸ <https://www.mpba.mp.br/noticia/24783>

⁶⁹ <https://www.mpba.mp.br/noticia/26736>

⁷⁰ <https://www.mpba.mp.br/noticia/33547>

⁷¹ <https://www.mpba.mp.br/noticia/36404>

⁷² <https://www.mpba.mp.br/noticia/40236>

⁷³ <https://www.mpba.mp.br/noticia/44857>

⁷⁴ <https://www.mpba.mp.br/noticia/46419>

⁷⁵ <https://www.mpba.mp.br/noticia/48142>

foi conduzida pelas Promotorias de Justiça de Santo Amaro e teve por objetivo combater fraudes em licitações, além de crimes de peculato, lavagem de dinheiro e associação criminosa⁷⁶.

As investigações foram iniciadas a partir de visitas in loco, previstas no programa “Saúde + Educação – Transformando o Novo Milênio”, quando foi descoberto um total de 18 obras inacabadas, relativas a 20 contratos, firmados entre 2011 e 2015, para reformas de escolas e construção de creches, cujos valores eram incompatíveis com o estágio e a dimensão dos empreendimentos e que resultavam uma lesão de mais de R\$ 24 milhões aos cofres públicos⁷⁷.

As apurações realizadas pelos Promotores de justiça de Santo Amaro, João Paulo e Aroldo Almeida, descortinaram, inicialmente no seio da Secretaria de Obras do Município, uma associação criminosa composta por empresários e agentes públicos, que praticavam fraudes em licitações consistentes no favorecimento de um grupo específico de empresas para a compra de materiais e locação de máquinas, a serem utilizadas na realização de obras em contratos de obras públicas prorrogadas mediante justificativas forjadas⁷⁸⁷⁹. A operação foi articulada pelos promotores de justiça da comarca de Santo Amaro e envolveu membros do GAECO, dezenas de promotores de justiça designados, a Coordenadoria de Segurança Institucional e Inteligência (CSI) e o Centro de Apoio Criminal (CAOCRIM) do Ministério Público do Estado da Bahia. Além disso, contou com o apoio de policiais civis, do Departamento de Repressão e Combate ao Crime Organizado (DRACO) e do Centro de Operações Especiais (COE), bem como da Polícia Rodoviária Federal⁸⁰⁸¹⁸².

Na primeira fase, foram presos o vice-prefeito de Santo Amaro, o secretário de Obras, um servidor público e três empresários, sendo todos denunciados. Além disso foram cumpridos nove mandados de busca e apreensão, expedidos pelo Poder Judiciário na Comarca de Santo Amaro, sendo apreendidos documentos, telefones celulares e computadores. No âmbito civil, também foi determinado o afastamento por 180 dias do vice-prefeito e do secretário de obras, além de acionados dois empresários e as empresas Grauthec Construtora Ltda, Oliveira Santana Construções Ltda, Serv Bahia Locações de Máquinas e Equipamentos Ltda, Real Locação de Veículos Máquinas e Equipamentos Ltda e Ayres Materiais de Construção Ltda⁸³⁸⁴. Em setembro

⁷⁶ <https://www.mpba.mp.br/noticia/33547>

⁷⁷ <https://www.mpba.mp.br/noticia/33590>

⁷⁸ <https://www.mpba.mp.br/noticia/33547>

⁷⁹ <https://www.mpba.mp.br/noticia/33590>

⁸⁰ <https://www.mpba.mp.br/noticia/33547>

⁸¹ <https://www.mpba.mp.br/noticia/34577>

⁸² <https://www.mpba.mp.br/noticia/34577>

⁸³ <https://www.mpba.mp.br/noticia/33590>

⁸⁴ <https://www.mpba.mp.br/noticia/33760>

de 2016, foi deflagrada a segunda etapa da operação Adsumus, sendo cumpridos oito mandados de condução coercitiva e 9 mandados de busca nas cidades de Salvador, Lauro de Freitas e Camaçari, resultando, inclusive, na apreensão de cinco veículos de alto poder aquisitivo, joias e valores em dinheiro. Os alvos foram empresários e as empresas Serv Bahia, Real Locação, Grauthec Construtora Ltda e Oliveira Santana Construções, que faziam parte do esquema de fraude em licitações, apresentando preços similares e inviabilizando a aquisição do menor preço, em cerca de 20 municípios da Bahia, com a utilização de "laranjas" para assumir os negócios⁸⁵.

Figura 20 – Coletiva à imprensa sobre a segunda etapa da Operação Adsumus realizada em 06 de setembro de 2016.



Fonte: Ministério Público do Estado da Bahia(2016)

A terceira etapa ocorreu em outubro de 2016, nos municípios de Salvador, Feira de Santana, Camaçari, Ipirá, Muritiba, Lauro de Freitas e Santo Amaro, para o cumprimento de quatro mandados de prisão, quatro de condução coercitiva e oito de busca e apreensão. Nessa altura, o Ministério Público já havia visitado 124 escolas e unidades de saúde e apurava a movimentação de recursos pelo esquema, da ordem de 300 milhões, em cerca de 45 municípios baianos⁸⁶. Durante a operação, um dos denunciados firmou colaboração premiada com o Ministério Público, que foi homologada pelo Tribunal de Justiça da Bahia, para a devolução aos cofres públicos no valor de R\$ 2 milhões. Em março de 2017, também foram denunciados

⁸⁵ <https://www.mpba.mp.br/noticia/34123>

⁸⁶ <https://www.mpba.mp.br/noticia/34586>

o ex-prefeito de Santo Amaro, Ricardo Machado do Carmo, e outras pessoas, além de novamente presos o vice-prefeito de Santo Amaro e o Secretário de Obras⁸⁷.

Na quinta etapa, em julho de 2017, as Promotorias de Justiça da comarca de Santo Amaro, em parceria com a Polícia Federal, cumpriram novos mandados de conduções coercitivas e de busca e apreensão nos municípios de Salvador, Lauro de Freitas e Santo Amaro, com foco no desvio de recursos na aquisição de combustível, contratação de bandas e realização de eventos, por meio de empresas da área de entretenimento que licitavam com o Município. No decorrer das investigações, foi identificado que parte dos recursos desviados tinham origem em programas federais, decorrentes de convênios ou transferências de fundos da Educação, Saúde e Desenvolvimento que eram transferidos a um operador do pagamento de propina, que viabilizava a transferência para agentes políticos e servidores públicos envolvidos no esquema. Nesta fase, foi determinado, ainda, o bloqueio de R\$ 38 milhões em valores, imóveis e veículos⁸⁸.

Em dezembro de 2017, foi realizada a sexta fase da Operação Adsumus por intermédio do GAECO, da 1ª Promotoria de Justiça de Santo Amaro e da Promotoria de Justiça de Muritiba, com o objetivo de reprimir delitos contra a administração pública, lavagem de dinheiro e licitações e contratos fraudulentos praticados no âmbito das Prefeituras de Muritiba e Santo Amaro, sendo cumpridos cinco mandados de prisão temporária e seis de busca e apreensão, expedidos pelas Varas Criminais de Santo Amaro e de Muritiba, nos municípios de Salvador, Lauro de Freitas e Cruz das Almas⁸⁹. Em outubro de 2018, a Justiça do Estado da Bahia prolatou a primeira e única condenação do ex-prefeito de Muritiba, Roque Luiz dos Santos, a 11 anos e oito meses, e do empresário Anderson Bela da Conceição Gomes, a oito anos e quatro meses de prisão, em regime fechado, pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Para a comprovação da atuação criminosa foram utilizadas diversas ferramentas investigatórias, como afastamento de sigilo de dados bancários e fiscal, interceptação telefônica e colaboração premiada⁹⁰. Em março de 2020, foi noticiado que cerca de 488 mil reais, parte dos recursos oriundos de colaboração premiada no âmbito da Operação Adsumus, foram destinados para a Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB), por meio de transferência ao Fundo Estadual de Saúde, para o custo exclusivo de medidas de prevenção, contenção e combate à pandemia do coronavírus no estado⁹¹.

⁸⁷ <https://www.mpba.mp.br/noticia/35164>

⁸⁸ <https://www.mpba.mp.br/noticia/37655>

⁸⁹ <https://www.mpba.mp.br/noticia/40796>

⁹⁰ <https://www.mpba.mp.br/noticia/44033>

⁹¹ <https://www.mpba.mp.br/noticia/50659>

5.3.2 Operação Citrus

A operação Citrus é considerada a segunda operação mais relevante levada a efeito pelo Ministério Público do Estado da Bahia no enfrentamento da corrupção, inclusive porque, a partir dela, foram originadas outras atuações relevantes como a operação Xavier. Conduzida pela 8ª Promotoria de Justiça de Ilhéus, de titularidade do Promotor de Justiça Frank Ferrari, a Operação Citrus foi deflagrada, em março de 2017, para dismantelar um grupo criminoso que praticava fraudes e superfaturamento em procedimentos licitatórios e contratos para o fornecimento de bens diversos, utilizando as rubricas genéricas de “gêneros alimentícios” e “materiais de expedientes/escritório”, no âmbito da Prefeitura Municipal de Ilhéus, inclusive para o fornecimento de merenda escolar⁹². O esquema, que ocorria desde 2009, teve a participação de agentes públicos do primeiro escalão do governo municipal e movimentou mais de R\$ 20 milhões através das empresas Marileide S. Silva de Ilhéus, Mariangela Santos Silva de Ilheus EPP, Thayane L. Santos Magazine ME, Andrade Multicompras e Global Compra Fácil Eireli-EPP, todas geridas por Enoch Andrade Silva⁹³.

A operação teve o apoio do Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (Gaeco) e da Coordenadoria de Segurança e Inteligência (CSI) e suporte operacional da Polícia Civil, através do Departamento de Repressão e Combate ao Crime Organizado (Draco) e do Departamento de Polícia do Interior (DEPIN), que levaram a cabo a prisão de seis pessoas, dentre empresários e funcionários públicos, além do cumpridos seis mandados de condução coercitiva e 27 mandados de busca e apreensão⁹⁴.

Em dezembro de 2017, a Justiça condenou os ex-secretários de Desenvolvimento Social do Município de Ilhéus, Jamil Chagouri Ocké e Kácio Clay Silva Brandão, a nove anos de reclusão por crimes de fraudes em licitações, bem como o empresário Enoch Andrade Silva a 11 anos e 11 meses de pena de reclusão. Além destes, também foram condenadas mais cinco pessoas envolvidas na associação criminosa⁹⁵.

⁹² <https://www.mpba.mp.br/noticia/36404>

⁹³ Idem

⁹⁴ Idem

⁹⁵ <https://www.mpba.mp.br/noticia/40754>

5.3.3 Operação Xavier

A operação Xavier, deflagrada em maio de 2019, nos municípios de Ilhéus, Itabuna e Coaraci, decorreu do desmembramento de investigações de esquemas fraudulentos identificados pela operação Citrus e teve por objetivo reprimir crimes contra a administração pública, fraudes em licitações e contratos e lavagem de dinheiro, praticados em sucessivas gestões entre os anos de 2011 e 2018 no âmbito da Câmara de Vereadores de Ilhéus⁹⁶.

A Operação Xavier também foi conduzida por meio do Gaeco e da 8ª Promotoria de Justiça de Ilhéus, com o apoio da Coordenadoria de Segurança Institucional e Inteligência (CSI), do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção à Moralidade Administrativa (CAOPAM), de promotores de justiça da Bahia e da Polícia Rodoviária Federal (PRF). Além disso, durante dois anos, as investigações contaram ainda com a colaboração da Coordenação de Computação Forense do Departamento de Perícia Técnica do Estado da Bahia, da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, da Receita Federal em Itabuna e Ilhéus, do Banco do Brasil, do Tribunal de Contas dos Municípios, da Central de Apoio Técnico do MP, da Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP), da JUCEB e de outros órgãos⁹⁷. Entre os alvos estavam o então secretário municipal de Agricultura de Ilhéus, dois vereadores da Câmara Municipal de Ilhéus e dois empresários, sendo cumpridos, ao todo, sete mandados de prisão e dez de busca e apreensão, expedidos pela 1ª Vara Criminal de Ilhéus, além de afastados um vereador e sete servidores da Câmara Municipal⁹⁸.

No final de maio e início junho de 2019 foram apresentadas duas denúncias contra os investigados, requerendo a condenação por crimes como corrupção ativa e passiva, fraudes a licitações e execução de contratos, falsidade ideológica e peculato, além de indenização pelos danos materiais e morais causados ao patrimônio público. Entre os denunciados, estavam dois ex-presidentes da Câmara de Vereadores, um ex-vereador, nove servidores comissionados, o presidente da Comissão de Licitação e três empresários, que apenas nos anos de 2015 e 2016, teriam desviado cerca de R\$356 mil⁹⁹. Em julho de 2019, os Promotores de justiça Frank Ferrari e Thomás Brito ajuizaram a ação civil pública de improbidade em face do ex-presidente da Câmara Municipal de Ilhéus, Lukas Pinheiro Paiva, do controlador interno da Câmara e mais três pessoas, requerendo o afastamento do cargo de vereador e a indisponibilidade dos bens dos acusados no valor de R\$ 215,6 mil, correspondente ao montante

⁹⁶ <https://www.mpba.mp.br/noticia/46419>

⁹⁷ Idem

⁹⁸ <https://www.mpba.mp.br/noticia/46451>

⁹⁹ <https://www.mpba.mp.br/noticia/46914>

desviado mais multa. Nesta ação, os Promotores revelaram outra parte do esquema que consistia em fraudar a escrituração contábil de pagamentos de contribuições previdenciárias ao INSS, por meio de falsificação ou alteração de Guias de Recolhimento Previdenciário, cujos valores registrados eram superiores ao recolhimento efetivamente realizado, maquiando as saídas ilegais, sem despesas correspondentes, dos recursos da Câmara¹⁰⁰. A denúncia criminal correspondente àqueles fatos foi ajuizada perante a 1ª Vara Criminal de Ilhéus em 30 de agosto de 2019.

Somente em novembro de 2019, a Justiça acolheu – por meio de decisão da 1ª Vara da Fazenda Pública de Ilhéus - novo o pedido do Ministério Público e determinou o afastamento e a indisponibilidade de bens do ex-presidente da Câmara Municipal de Ilhéus, Lukas Pinheiro Paiva, do cargo de vereador, após este tentar atrapalhar as investigações do MP assediando colaboradores e a estagiários do escritório de advocacia e oferecendo cargos fantasmas a um dos acusados para tentar fazê-lo desistir de acordo de colaboração¹⁰¹.

Nova denúncia criminal correspondente a estes mesmos fatos foi ajuizada em 16 de dezembro 2019, resultando, pela segunda vez, na prisão preventiva do mencionado Vereador, que segue custodiado à disposição da Justiça desde 02 de março de 2020¹⁰². Em 18 de fevereiro de 2020, a nova promotora de Justiça titular da 8ª Promotoria de Justiça de Ilhéus, Mayanna Ferreira Ribeiro, em atuação conjunta com o Grupo Especial de Combate às Organizações Criminosas e Investigações Criminais (Gaeco), ofereceu mais uma denúncia criminal, em face do vereador Aldemir Santos Almeida em razão da prática, em outubro de 2018, de atos de obstrução às investigações dos fatos em apuração na Operação Xavier¹⁰³. Em abril de 2020, foram denunciados o ex-presidente da Câmara Municipal de Ilhéus, Josevaldo Viana Machado, por corrupção passiva, peculato e fraude em contratações diretas, feitas sem a devida licitação, além de três empresários, pelos crimes de corrupção ativa, peculato e fraude em contratações diretas¹⁰⁴.

Assim, apesar de terem sido oferecidas 06 (seis) denúncias criminais e 02 (duas) ações de improbidade administrativa, em razão dos fatos investigados na Operação Xavier, não houve ainda nenhuma condenação. A operação, contudo, ainda continua com a apuração de outros fatos ilícitos correlacionados.

¹⁰⁰ <https://www.mpba.mp.br/noticia/47507>

¹⁰¹ <https://www.mpba.mp.br/noticia/49066>

¹⁰² Consulta aos autos da Ação Penal nº 0301767-06.2019.8.05.0103, de acesso público.

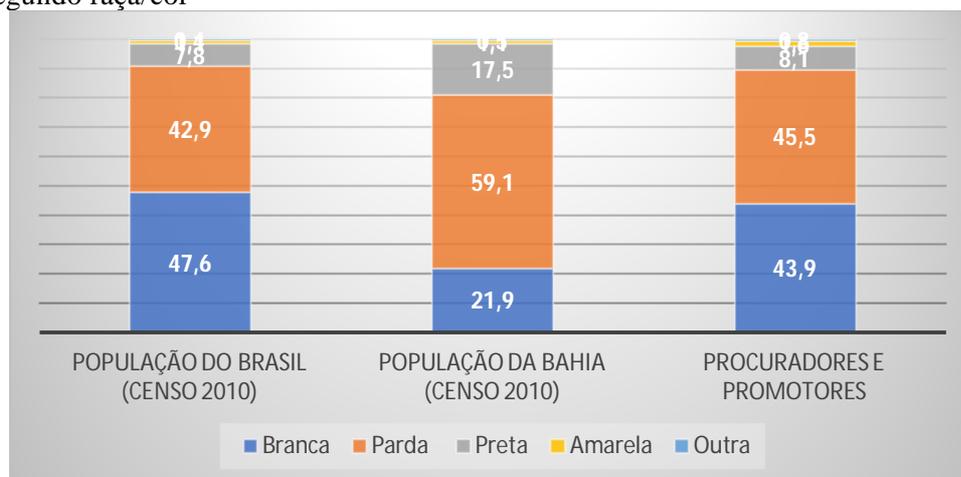
¹⁰³ Consulta aos autos da Ação Penal nº 0500125-77.2020.8.05.0103, de acesso público.

¹⁰⁴ <https://www.mpba.mp.br/noticia/50790>

5.4 PERFIL DOS MEMBROS

Segundo os dados estatísticos levantados no estudo de campo, maioria dos membros do Ministério Público do Estado da Bahia é composta por mulheres, sendo que 53,7% se autodeclarou do sexo feminino e 46,3% do sexo masculino, o que, diferentemente da realidade dos demais Ministérios Públicos, demonstra a boa permeabilidade da instituição à ocupação dos cargos pelas mulheres, inclusive nos postos mais altos e de chefia¹⁰⁵. Contudo, em relação à cor/raça, entre os respondentes, 45,5% se autodeclarou pardo; 43,9% branco; 8,1% preto; 1,6% amarelo; e 0,8% outro, deixando evidente a baixa representatividade neste aspecto, na comparação com a composição da população baiana. Essa situação, contudo, tende a ser alterada em virtude da pioneira instituição do sistema de cotas raciais nos concursos em 2014¹⁰⁶.

Gráfico 14 - Distribuição dos membros do Ministério Público do Estado da Bahia e da população baiana, segundo raça/cor



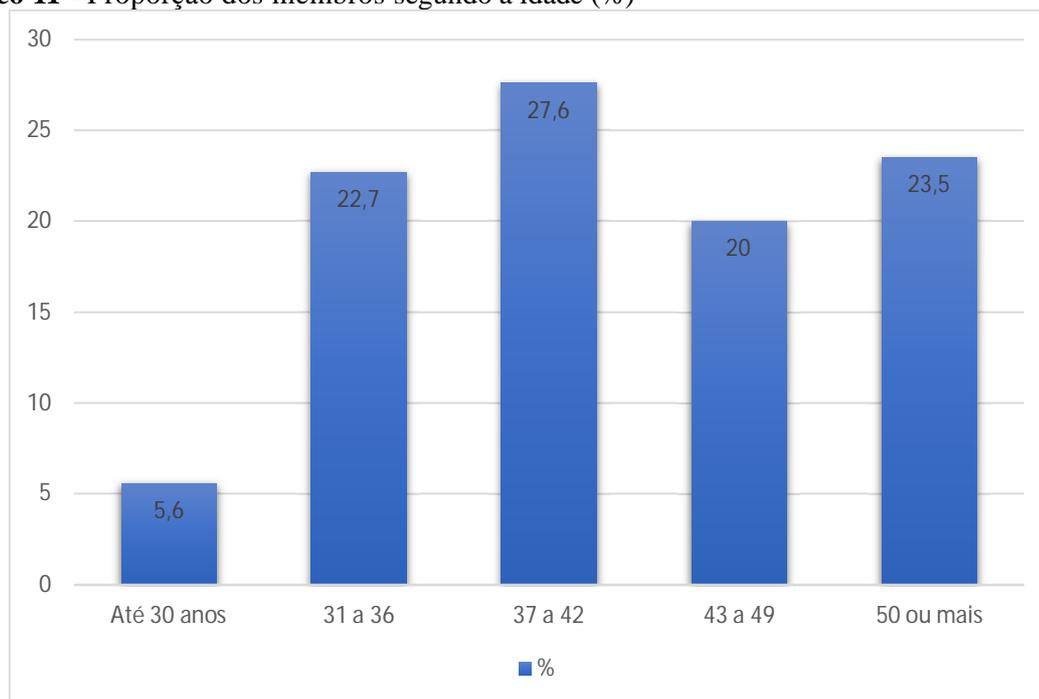
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010 e pesquisa de campo (2020)

¹⁰⁵ Conforme ressaltado pela Promotoria de Justiça, Márcia Teixeira, em 2018, em uma reunião sobre a representatividade das mulheres no Ministério Público brasileiro, a Bahia se destaca “como o estado onde as mulheres ‘ocupam mais espaços’. Atualmente, do total de membros no MPBA, 301 são mulheres e 276, homens. ‘A Bahia tem uma procuradora-geral de Justiça, já em seu segundo mandato, e mulheres na corregedoria, na ouvidoria e em diversos centros de apoio’. A situação, no entanto, não reflete a realidade brasileira” (<https://www.mpba.mp.br/noticia/43098>). A primeira promotora de Justiça do Estado da Bahia foi Iracema Guedes Pavesse, nomeada em 1938. Após quase 80 anos, em 2016, a Promotora de Justiça Ediene Lousado tornou-se a primeira Procuradora-Geral de Justiça do Estado da Bahia e, em seguida, também a primeira mulher eleita pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais para vaga de conselheira do CNMP. Em fevereiro deste ano de 2020, a chefia da instituição foi pela segunda vez ocupada por uma mulher, a Promotora de Justiça Norma Angélica Cavalcanti.

¹⁰⁶ O Ministério Público do Estado da Bahia também foi destaque nacional ao instituir de forma pioneira o sistema de cotas raciais nos concursos públicos dos seus quadros, em 2014 (<https://www.mpba.mp.br/noticia/29111>).

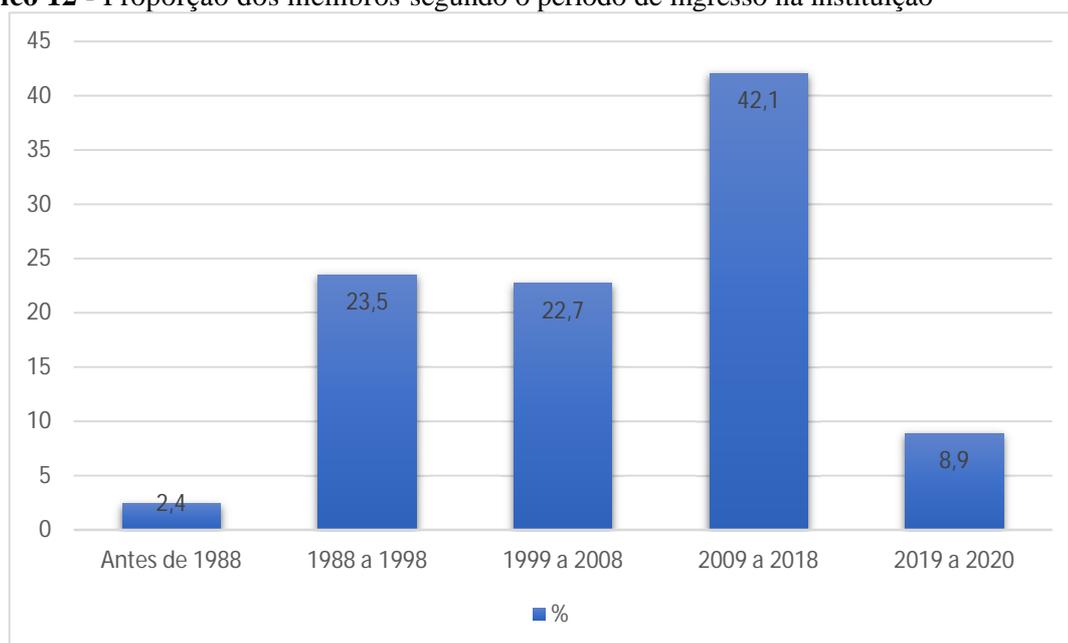
A idade dos respondentes varia entre 26 e 66 anos, com média de 42,1, de forma semelhante à realidade constatada por Lemgruber *et al* (2016, p. 17) que identificou um envelhecimento dessa categoria em relação à pesquisa de Sadek, seja por um decréscimo no ritmo de incorporação de novos profissionais, ou pela elevação da idade de entrada, devida à exigência do mínimo de 3 anos de prévia atividade jurídica.

Gráfico 11 - Proporção dos membros segundo a idade (%)



Fonte: Pesquisa de campo (2020)

Segundo o levantamento, a imensa maioria (97,2%) dos respondentes ingressou na instituição após a Constituição Federal de 1988. Por outro lado, nota-se que cerca de metade dos respondentes entrou até a década de 2000, enquanto a outra metade ingressou a partir da década de 2010, quando o Ministério Público já possuía forte imagem institucional relacionada ao enfrentamento da corrupção, o que pode ter influenciado ainda mais a opção dos novos integrantes por essa carreira.

Gráfico 12 - Proporção dos membros segundo o período de ingresso na instituição

Fonte: Pesquisa de campo (2020)

De modo geral, percebe-se que as “garantias, como inamovibilidade, vitaliciedade e independência funcional” (54,5%), foram os principais motivos para o ingresso na carreira do Ministério Público. Em segundo e terceiro lugares, respectivamente, aparecem a “redução pelo MP da impunidade e da corrupção” (47,2%) e a “atuação do MP no combate à criminalidade” (43,9%), o que evidencia o interesse especial destes temas para a formação dos quadros. A “remuneração, prestígio e o reconhecimento” somente apareceram como motivo relevante para 35,8%, abaixo da “Defesa da democracia pelo MP”.

Tabela 8 - Motivos pelos quais escolheu o concurso do Ministério Público

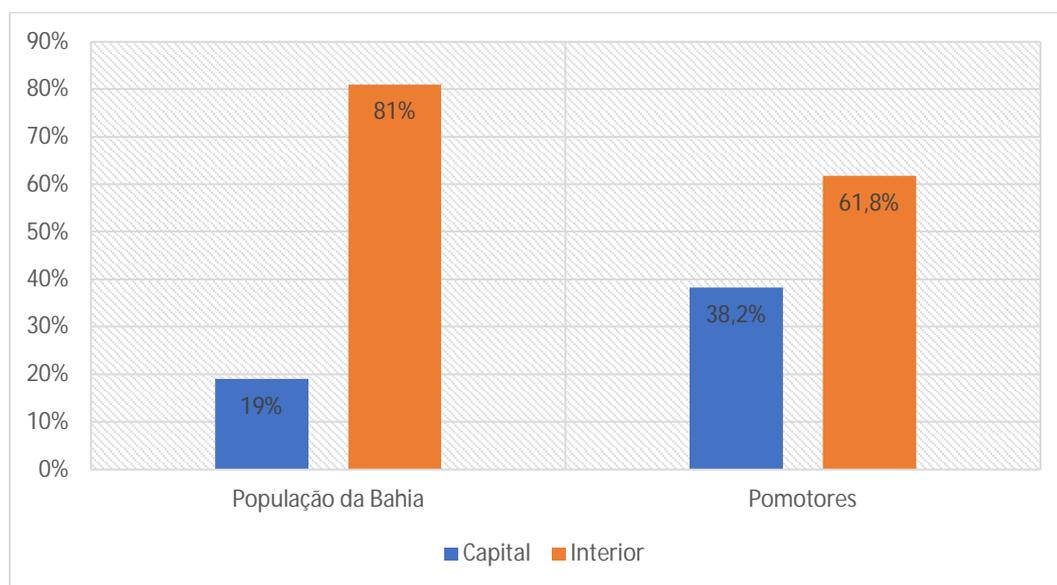
Motivo	Para %
Garantias como inamovibilidade, vitaliciedade e independência funcional;	54,5
Redução pelo MP da impunidade e da corrupção	47,2
Atuação do MP no combate à criminalidade	43,9
Defesa da democracia pelo MP	40,7
Remuneração / prestígio / reconhecimento	35,8
Proteção do MP para a população de baixa renda	30,1
Outros	16

Fonte: Pesquisa de campo (2020)

Entre os Procuradores, contudo, prevaleceu como motivação para a escolha da carreira a alternativa relativa à remuneração, ao prestígio e ao reconhecimento (50%). Os Procuradores atuam na segunda instância do Ministério Público e estão, atualmente, todos alocados na capital

perante o Tribunal de Justiça, desempenhando as funções ministeriais nos recursos e processos originários da corte, relativos a toda a Bahia. Já entre os Promotores, segundo as listas de antiguidade, 38,2% é titular na capital, o que representa uma desproporção em relação à quantidade de habitantes em prejuízo do interior. Além disso, 70,8% está na entrância final; 21,2% na intermediária; 3,2% na inicial e 4,7% são Promotores substitutos, egressos do último concurso público, que estão distribuídos provisoriamente entre todas as entrâncias. Assim sendo, o Ministério Público encontra-se esvaziado no interior e nas pequenas cidades, sendo que apenas 17 membros estão atualmente lotados na entrância inicial, o que decorre essencialmente da ausência de promotores suficientes, da forma como a carreira está estruturada e da preferência pelo provimento dos grandes centros urbanos. Por tal razão, as promotorias de cidades menores têm que ser atendidas por promotores de outras cidades que são designados para atuar de forma cumulativa “em substituição”. Do universo investigado, 6,5% integram a administração superior e são responsáveis pela direção e gestão da instituição.

Gráfico 13 - Distribuição dos promotores de justiça e da população na capital e no interior do Estado da Bahia (%)

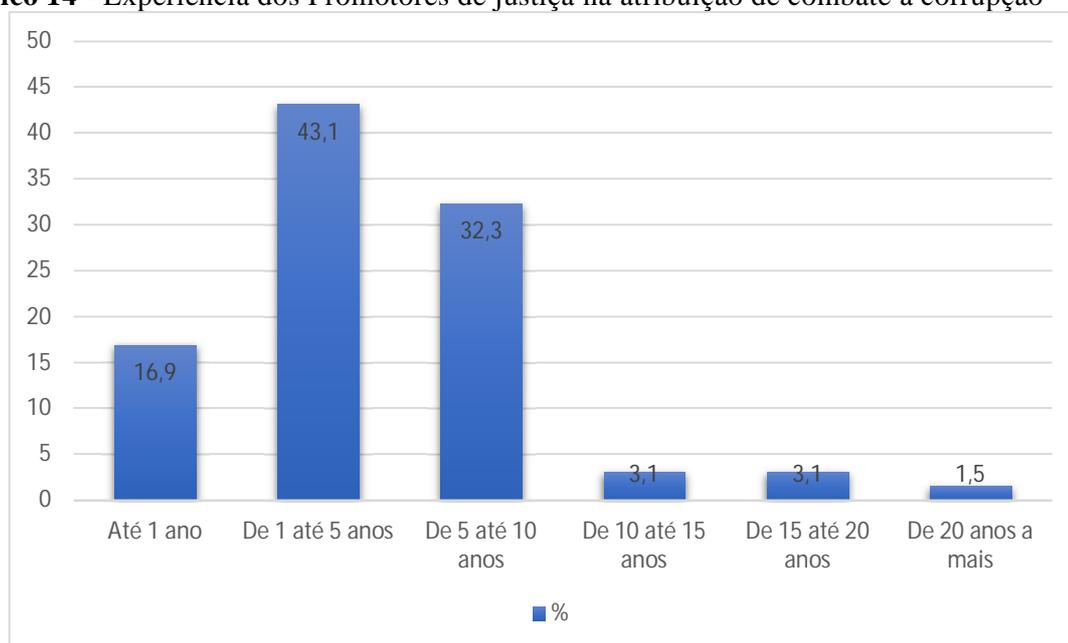


Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010 e pesquisa de campo (2020)

A maioria dos membros disse conhecer o planejamento estratégico, sendo que 76,4% o conhece parcialmente e 22,8% conhece totalmente. Apenas 0,8% afirmou não conhecer o planejamento estratégico. Entretanto, o número de membros que conhece totalmente é pequeno, especialmente se considerado que o plano estratégico foi lançado em 2011, o que demonstra

que as metas estratégicas não possuem um bom grau de permeabilidade nas Promotorias de Justiça. Essa conclusão também aparece na percepção dos respondentes conforme será visto adiante. No total, 52,8% dos entrevistados disse ocupar-se atualmente, parcial ou exclusivamente, de atribuição relacionada ao combate à corrupção (patrimônio público e moralidade administrativa). Já entre os procuradores, nenhum respondente referiu desempenhar essa atribuição. Entre os promotores que responderam positivamente, apenas 10,8% está na capital, enquanto 89,2% compõe as promotorias de Justiça do interior. Essa distribuição pode ser explicada pela forma como está organizada a carreira, já que na capital há maior especialização das Promotorias, enquanto, no interior, os promotores em regra acumulam funções, chegando a ter atribuições plenas na entrância inicial. Ademais, como há uma tendência de os Promotores buscarem ascender às entrâncias elevadas, muitos se especializam em outras matérias, de modo que poucos permanecem por muito tempo com essa atribuição. A maioria dos promotores (60%) atuantes nessa área se dedicam ao combate à corrupção há menos de cinco anos e apenas 7,7% possui mais de 10 anos de experiência conforme se observa da tabela abaixo:

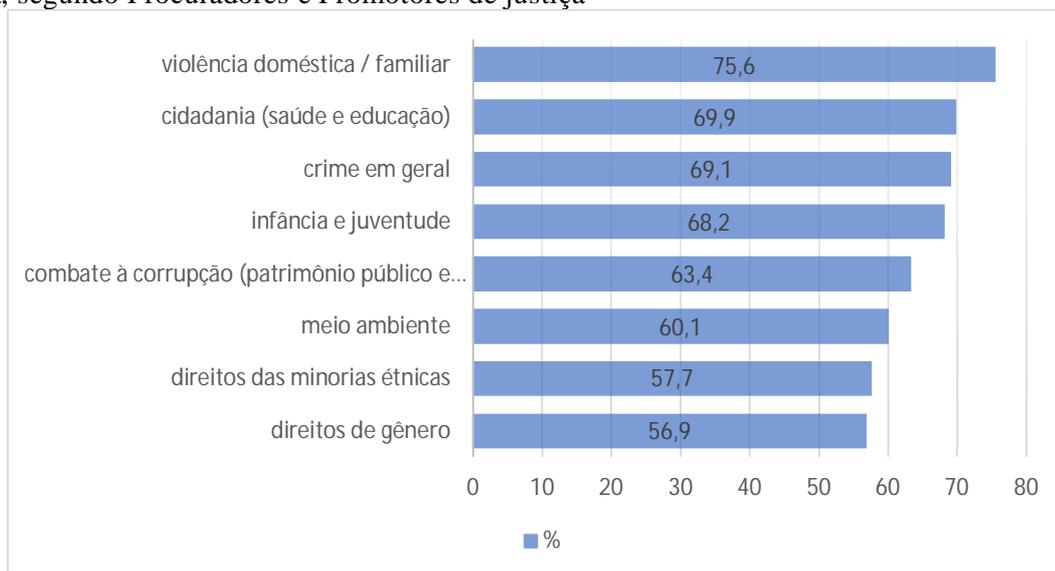
Gráfico 14 - Experiência dos Promotores de justiça na atribuição de combate à corrupção



Fonte: Pesquisa de campo (2020)

Por isso mesmo, os Promotores que possuem essa atribuição, em média, dedicaram apenas 6,3 anos a essa matéria, o que demonstra reduzida experiência, em geral, de quem atua no enfrentamento da corrupção, bem como a pouca atração dessa área a membros com maior experiência.

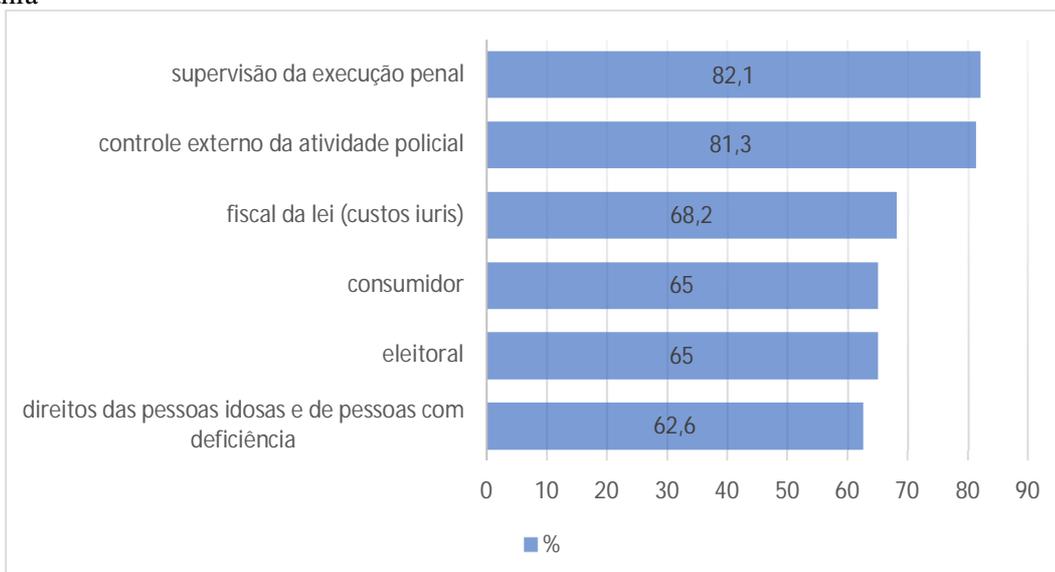
Gráfico 15 - Áreas indicadas, internamente, como prioridade do Ministério Público do Estado da Bahia, segundo Procuradores e Promotores de justiça



Fonte: Pesquisa de campo (2020)

Lado outro, a supervisão da execução penal (82,1%) e o controle externo (81,3%) foram indicados pela maioria dos membros como atribuições em que não se percebe a indicação de prioridade da instituição, embora também integrem o planejamento estratégico.

Gráfico 16 - Áreas não indicadas, internamente, como prioridade do Ministério Público do Estado da Bahia

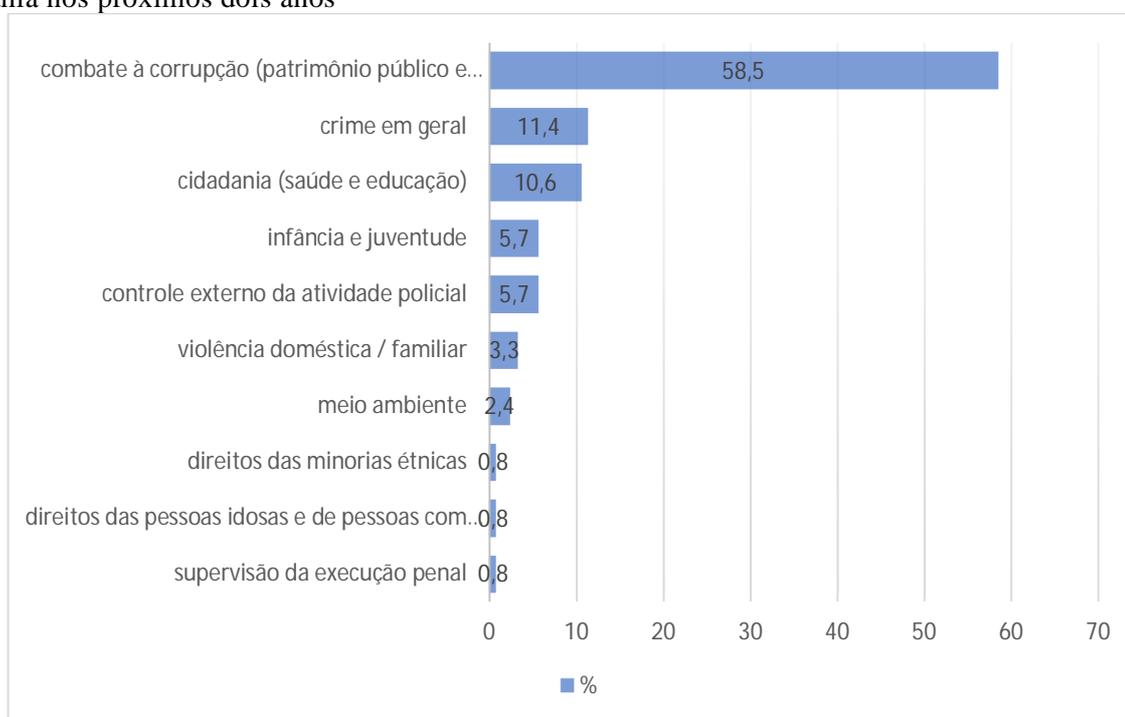


Fonte: Pesquisa de campo (2020)

Contudo, quando questionados dentre 14 variáveis qual deveria ser a área de atuação prioritária para o MP/BA nos próximos dois anos, entre a maioria absoluta dos membros indicou o combate à corrupção (58,5%). Muito distantes, crimes em geral (11,4%) e cidadania (10,6)

foram indicadas em segundo e terceiro lugares, respectivamente. Aqui, o controle externo da atividade policial (5,7%) apareceu melhor posicionado em relação às outras áreas de interesse como a violência doméstica (3,3%), porém ainda assim em nítido contraste com as primeiras. A supervisão da execução da pena (0,8%) novamente apareceu como área com baixa prioridade institucional, empatado com direitos de minorias e direitos das pessoas idosas e com deficiência. Por outro lado, não pontuaram as variáveis eleitoral, fiscal da lei, consumidor e direitos de gênero.

Gráfico 17 - Áreas que deveria ser de atuação prioritária para o Ministério Público do Estado da Bahia nos próximos dois anos



Fonte: Pesquisa de campo (2020)

Nota-se, portanto, da comparação entre os gráficos, uma variação entre o que é indicado internamente como prioridade institucional e aquilo que os membros consideram que deveria ser priorizado. Com efeito, conquanto exista a percepção de razoável priorização interna do combate à corrupção, é absolutamente significativa a preferência dos membros por essa área. Além disso, em cotejo com as pesquisas precedentes, o gráfico mais uma vez confirma uma vigorosa preferência dos magistrados do Ministério Público pelo tema da corrupção, já que, em um intervalo de mais de 20 anos, surpreendentemente, foram mantidos percentuais altos e próximos aos encontrados por Castilho e Sadek (2010), em 1997: 58,5%. O percentual também foi muito semelhante àquele encontrado por Lemgruber *et al* (2016), entre 2015 e 2016: 62%.

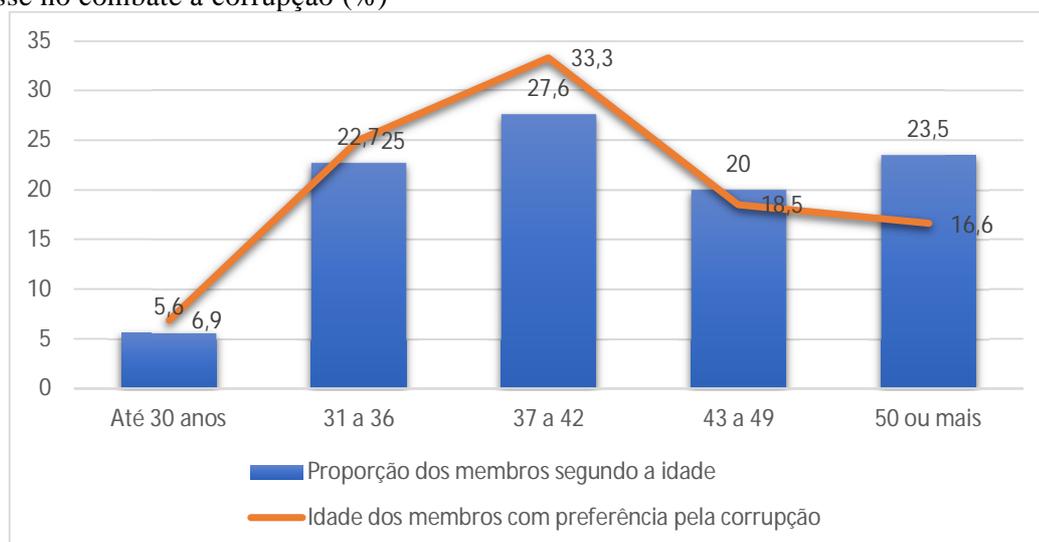
Gráfico 18 – Comparação dos resultados de preferência da corrupção com as pesquisas de Castilho e Sadek (2010) e Lemgruber *et al* (2016)



Fonte: Castilho e Sadek (2010), Lemgruber *et al* (2016) e pesquisa de campo (2020)

Ao realizar a correlação entre as diversas variáveis, observa-se que é muito forte essa preferência entre todos os promotores de justiça, independentemente da cor da pele, observando-se proporções muito próximas da composição racial da instituição (brancos 48,6%; pardos 41,6%; pretos 6,9%; amarelos 13%; e outros 13%). Há ligeira preferência entre integrantes masculinos (56,9%) em comparação com o sexo feminino (43,1%). Entre os integrantes da administração superior atual, 50% manifestou o mesmo interesse nessa área. Porém, na comparação entre os cargos, observa-se que nenhum procurador de justiça indicou que o combate à corrupção deveria ser prioridade, o que revela um distanciamento entre os objetivos almejados entre o primeiro e o segundo grau da instituição. Também houve uma variação expressiva entre os integrantes da capital (19,4%) e do interior (80,5%), possivelmente em virtude da maior especialização em outras áreas do primeiro grupo. Na correlação entre as idades, observa-se que a preferência pelo combate à corrupção é maior entre os mais jovens, mas, em especial, entre aqueles que tem entre 37 a 42 anos. A partir dos 43 anos, o interesse por essa matéria diminui, mas ainda assim persiste alta.

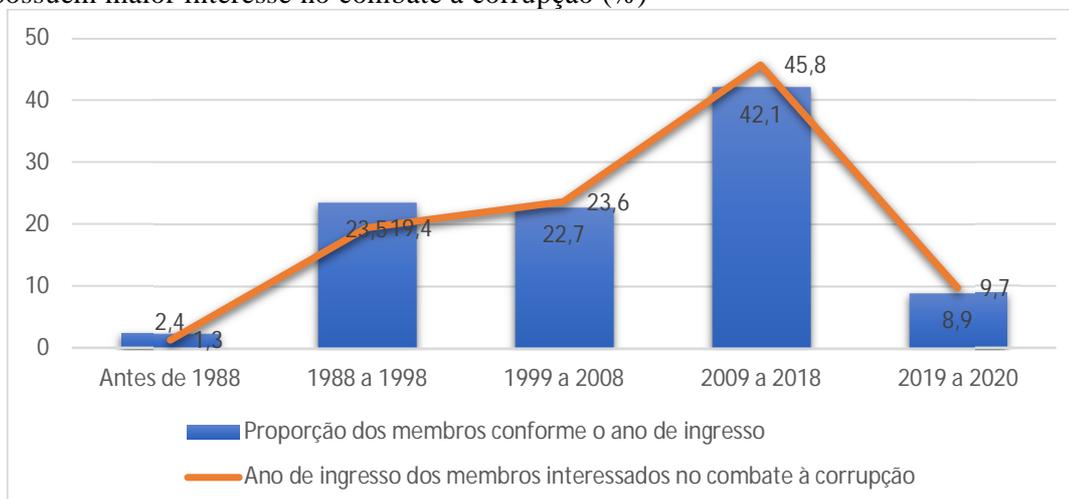
Gráfico 19 – Comparação entre a proporção dos membros e a idade dos que possuem maior interesse no combate à corrupção (%)



Fonte: Pesquisa de campo (2020)

Na comparação da composição dos membros interessados no enfrentamento ao combate à corrupção e o período de ingresso observa-se um fenômeno semelhante, mantendo-se a proporção independentemente da dada em que o membro prestou o concurso, mas com leve preponderância da preferência pelo tema entre os menos antigos. A preferência pela matéria começa a se destacar entre aqueles que ingressaram após 1999, período marcado pelo surgimento das leis de combate à macro criminalidade. Porém, foram os promotores nomeados após 2009 que apresentaram maior interesse pelo assunto, possivelmente mais influenciados pelos discursos da corrupção, pelos escândalos do mensalão e da Lava jato, bem como pela imagem do Ministério Público mais fortemente associada a essa atribuição.

Gráfico 20 - Comparação entre a proporção dos membros e o período de ingresso na instituição dos que possuem maior interesse no combate à corrupção (%)



Fonte: Pesquisa de campo (2020)

Estes dados podem ter relação com a forte percepção dos membros de que o Ministério Público do Estado da Bahia é um agente moralizador da sociedade (56,9%), embora a instituição não atue de maneira uniforme (63,4%) e nem priorize conforme indicado no Planejamento estratégico (48,7%). Nas entrevistas semiestruturadas preliminares também foi verbalizada essa percepção de que o Ministério Público é reconhecido como agente moralizador da sociedade:

Sim. Ainda é. Bem, é o que eu percebo ainda no meu dia, pelo menos na comarca [...] que as pessoas ainda confiam no MP como a última tábua de salvação quando o tema envolve a administração pública e os excessos dessa administração. É uma percepção ainda que empírica, mas é assim que eu sinto (entrevista com promotor 1).

Prevalece entre Procuradores e Promotores de justiça a percepção de que a instituição cumpre as expectativas da sociedade (41,4%) e atua de maneira efetiva na defesa dos Direitos Humanos (38,2%). Porém, consideram que o Ministério Público do Estado da Bahia privilegia uma atuação meramente de gabinete (43,9%) e não tem significativa estrutura e tecnologia, que garantem a maior qualidade da sua atuação investigativa (50,4%). Quanto à estrutura e tecnologia, é possível que o problema decorra, em parte, da concentração dos recursos na Capital ou em alguns órgãos específicos, chegando muito pouco ou, pelo menos, não da forma desejada, nas Promotorias do interior.

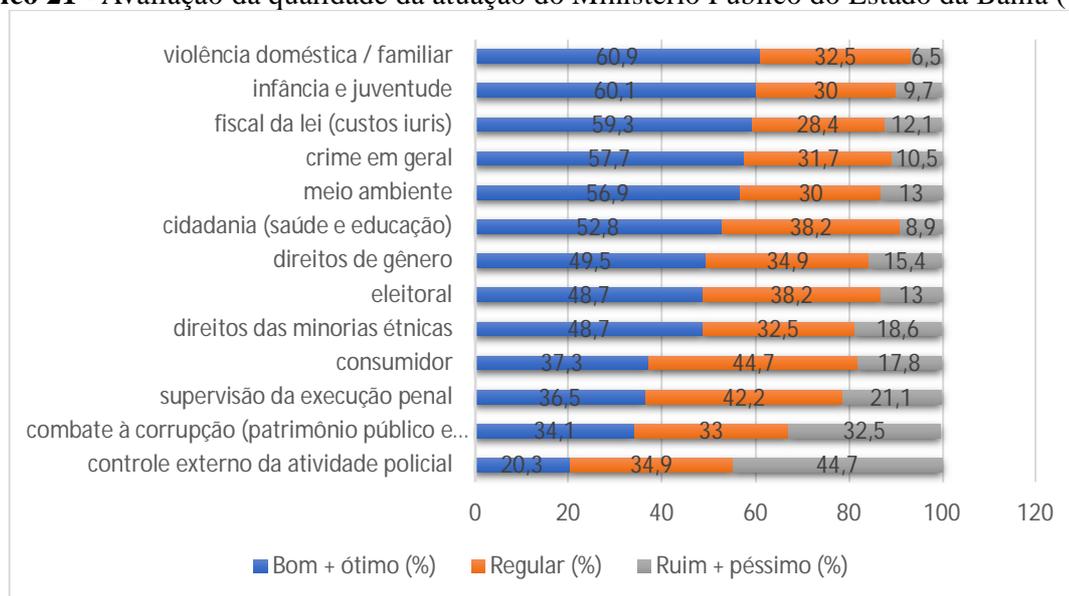
Tabela 9 - Percepção acerca da atuação do Ministério Público do Estado da Bahia

	Concordo + Concordo Totalmente	Discordo + Discordo totalmente
O MP/BA cumpre as expectativas da sociedade	41,4	35,7
O MP/BA privilegia uma atuação de fato, interagindo com a sociedade, em detrimento de uma atuação meramente de gabinete.	40,6	43,9
O MP/BA atua de maneira efetiva na defesa dos Direitos Humanos	38,2	30
O MP/BA é um agente moralizador da sociedade	56,9	20,3
O MP/BA tem significativa estrutura e tecnologia, que garantem a maior qualidade da sua atuação investigativa	25,2	50,4
O MP/BA atua de maneira institucionalmente uniforme apesar da independência funcional dos membros	17	63,4
A atuação prioritária do MP/BA está diretamente associada ao indicado no Planejamento Estratégico da instituição	20,8	48,7

Fonte: Pesquisa de campo (2020)

A avaliação da qualidade da atuação do Ministério Público revela parcial coerência com as áreas indicadas internamente como prioridade do Ministério Público do Estado da Bahia. Violência doméstica (60,9%), infância e juventude (60,1%), fiscal da lei (59,3%), crimes em geral (57,7%), meio ambiente (56,9%) e cidadania (52,8%) são vistos como atribuições bem desempenhadas pelo órgão. Por outro lado, surpreendentemente, apesar de ser a maior preferência de prioridade dos membros, a avaliação acerca da qualidade do combate à corrupção (34,1%) aparece em penúltimo lugar, melhor apenas do que o controle externo da atividade policial (20,3%). Inclusive, essas duas áreas apresentam forte avaliação de ruim e péssimo, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 21 - Avaliação da qualidade da atuação do Ministério Público do Estado da Bahia (%)



Fonte: Pesquisa de campo (2020)

Esses dados chamam a atenção e devem ser estudados com maior profundidade, inclusive em comparação com outros critérios de avaliação. A princípio, parece haver uma discrepância entre a prioridade e o resultado, o que, conforme será visto a seguir, é atribuído sobretudo à falta de estrutura e recursos financeiros para o desempenho das atividades, embora existam indicativos quantitativos já apontados de que há uma atuação quantitativa relevante.

Para os respondentes, o que move a atuação do Ministério Público do Estado da Bahia, amparada na Constituição Federal, é, sobretudo, a proteção dos interesses da coletividade e/ou dos vulneráveis (64,2%); o combate à criminalidade, a corrupção e a impunidade (61%) e a defesa dos Direitos Humanos (47,2%). Essa percepção também foi referida durante as entrevistas:

É um ideal, uma vontade de você ter uma efetividade no seu trabalho, falando por mim aqui. O que move a instituição de modo geral é dar algum retorno à sociedade, um retorno com melhorias e evolução no nosso meio social com serviços de saúde, de educação, de harmonia, de combate ao crime, de melhorias da segurança pública (entrevista com promotor 2).

Segundo a percepção dos Procuradores e Promotores de justiça, elementos externos como a mídia, a opinião pública e o clamor social (33,3%), bem como a busca pela elevação do prestígio e de valorização econômica da carreira (30,9%), aparecem como os fatores relevantes da atuação da maioria também são relevantes. Já os poderes políticos e econômicos (21,1%) e outros fatores não interferem de forma acentuada para movimentar a atuação do Ministério Público, embora também sejam mencionados em alguma medida.

Tabela 10 - O que move a atuação do Ministério Público do Estado da Bahia, amparada na Constituição Federal

Fatores	%
A proteção dos interesses da coletividade e/ou dos vulneráveis;	64,2
O combate à criminalidade, a corrupção e a impunidade;	61
A defesa dos Direitos Humanos;	47,2
A mídia, a opinião pública e o clamor social;	33,3
A busca pela elevação de prestígio e de valorização econômica da carreira;	30,9
A influência dos poderes políticos e econômicos;	21,1
Outros	4

Fonte: Pesquisa de campo (2020)

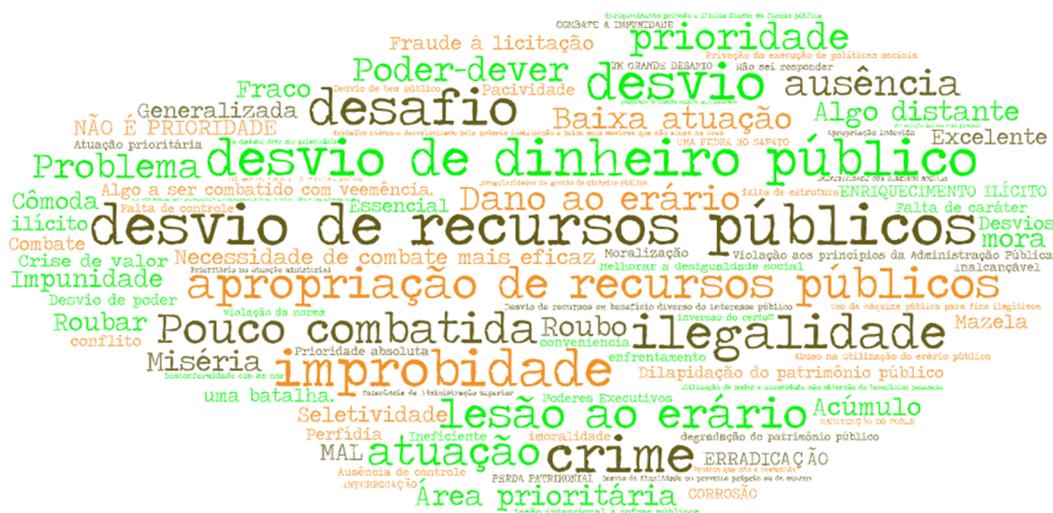
Visando confirmar os dados acima, foi realizada uma segunda análise, com base apenas nos respondentes que indicaram apenas um dos fatores. Pressupõe-se que se alguém indicou apenas uma alternativa é porque essa resposta representa fortemente uma percepção relevante em comparação com os demais fatores. Neste exercício, a proteção dos interesses da coletividade também teve a maior frequência (42,8%). Em segundo lugar, o combate à criminalidade, à corrupção e à impunidade (28,5%). A defesa dos Direitos Humanos e outros fatores não indicados nas assertivas foram indicados cada um por 14,2%. Entretanto, as demais assertivas, (mídia, a opinião pública e o clamor social; busca pela elevação de prestígio e de valorização econômica da carreira; e influência dos poderes políticos e econômicos) não foram indicados individualmente por nenhum dos respondentes, confirmando fortemente os dados colhidos no universo.

Importa consignar que a referida pergunta foi propositalmente apresentada aos respondentes antes mesmo dos questionamentos acerca do combate à corrupção evitando-se a contaminação por esta matéria. Porém ainda assim demonstrou a presença da ideologia do voluntarismo político, bem como a influência do discurso da impunidade da corrupção e da necessidade do seu enfrentamento sobretudo nos promotores mais jovens e que ingressaram nas duas últimas décadas.

5.6 A PERCEPÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA EM RELAÇÃO AO COMBATE A CORRUPÇÃO

Do ponto de vista dos procuradores e promotores de justiça do Estado da Bahia, a corrupção pode ser manifestada linguisticamente conforme a seguinte nuvem de palavras:

Figura 21 - Nuvem de palavras do que significa corrupção do ponto de vista da atuação do MP/BA



Fonte: Pesquisa de campo (2020)

Como se percebe, as palavras mais associadas à corrupção foram desvio de recursos públicos, desvio de dinheiro público, apropriação de recursos públicos, improbidade, crime, desvio, lesão ao erário, ilegalidade, desafio e prioridade. Assim, vislumbra-se forte compreensão da corrupção como desvio ou apropriação do patrimônio público, além de improbidade, crime e ilegalidade. As dificuldades e a preferência pelo tema também aparecem de forma destacada. A propósito, a referência à improbidade evidencia uma mudança na

compreensão da categoria “corrupção” que passou a ser compreendida para além da categoria “crime”. Com efeito, segundo a pesquisa, a atuação no combate à corrupção tornou-se independente da atuação contra os crimes em geral (54,4%). Isso não significa que a atuação do MP/BA no combate à corrupção seja mais importante do que a atuação contra os crimes em geral (56,9%) ou mesmo contra os demais crimes do colarinho branco em geral (55,2%).

Em verdade, a categoria corrupção parece ter assumido contornos próprios para toda a sociedade, inclusive para além dos enquadramentos jurídicos, expressando uma complexidade própria. De fato, para os respondentes, a pressão da sociedade e da mídia estabeleceram para o MP/BA a categoria “corrupção” com mais força até mesmo do que a categoria “patrimônio público e moralidade” (56,9%), a qual é utilizada na Bahia para definir a atribuição ministerial nessa área. Para a maioria expressiva dos membros, a sociedade tem cobrado do MP/BA uma atuação mais voltada para o combate da corrupção (73,9%). Há divergência se mídia é considerada a principal responsável pela pressão do MP/BA visando o combate a corrupção (31,7% concordam e 39% discordam), porém a maioria entende que o fortalecimento do combate à corrupção no MP/BA tem direta relação com a influência das operações com forte apelo midiático promovidas por outros Ministérios Públicos (54,4%). Segundo o um dos promotores entrevistados:

A gente percebe até pelas abordagens que os promotores de justiça recebem nas ruas. Você percebe pela imprensa também. Tanto a imprensa local quanto a nacional. Sempre que se falam em um ato de desvio de dinheiro público ou de um superfaturamento de uma obra pública, ou uma contratação com sobrepreço, sempre vem associado uma certa cobrança de atuação do MP, ou de encaminhamento ao Ministério Pública para a atuação. [...] Eu acho que pressionam no sentido de que o MP tem que atuar, fiscalizar. Eu acho que não pressionam no sentido de que o MP tem que acusar, de forma açodada. Pelo menos, eu não me sinto pressionado no sentido. Mas no sentido de que tem que apurar a situação, sim (entrevista com promotor 5).

Não foi possível notar a existência de grande distância entre a atuação do MP/BA e dos demais Ministérios Públicos do Brasil em relação ao combate à corrupção, tanto na produtividade como na percepção (30,8% concordam e 34,1% discordam). Além disso, prevalece que a operação Lava Jato contribuiu para a construção da identidade institucional do MP/BA como órgão de combate à corrupção (54,4%).

Nada obstante, compreende-se que o MP/BA não atua de maneira efetiva no combate à corrupção (59,3%), o que confirma o resultado analisado anteriormente sobre a prioridade percebida internamente e a qualidade do desempenho da instituição nessa área. Ademais, os membros compreendem fortemente que a atuação do MP/BA no combate à corrupção ainda

está aquém do que deveria (87,8%) e que ainda prevalece amplamente o quadro de impunidade em relação à corrupção no Brasil (78%). Segundo procuradores e promotores de justiça, o MP/BA não tem uma memória de combate à corrupção como parte da sua trajetória institucional (56%) e a sua estrutura é insuficiente para o combate à corrupção (80,4%).

Os respondentes confirmam que as ações de improbidade resultam em impunidade (63,4%), o que pode explicar a mudança de estratégia no enfrentamento da corrupção, consistente, sobretudo, na preferência pela persecução penal em detrimento da utilização dos meios de responsabilização civil (46,3%). Assim, a par da corrupção ter se tornado uma categoria autônoma, com várias formas de enfrentamento, inclusive por meio da Lei de Improbidade, nota-se que, recentemente, houve um retorno à vocação criminal da atuação ministerial, com a preferência pela utilização dos meios de investigação e responsabilização criminal, especialmente as técnicas especiais, como a colaboração premiada, interceptação telefônica e quebra de sigilos, que permitiram maior eficiência além de resultar em sanções criminais proporcionais à gravidade das condutas. Nas entrevistas preliminares, essas mudanças na compreensão e nas estratégias de enfrentamento da corrupção foram explicadas da seguinte forma:

Antes a gente tinha essa percepção mesmo de código penal, corrupção passiva e ativa. Com a lei de improbidade a gente passou a se voltar para violações dos princípios de moralidade, de legalidade e com a dificuldade de conseguir construir judicialmente o dolo que comprovasse as violações desses princípios, as violações legais. O MP observou que se o objetivo final do combate a corrupção fosse de fato uma sanção aos agentes coautores, era necessário que se buscasse uma atuação de volta criminal. Eu acho que a gente começou com o crime tentou buscar uma atuação mais principiológica e quando se bateu na dificuldade de conseguir comprovar as situações judicialmente a gente foi de novo para a subsunção conduta fato típico das leis criminais (entrevista com promotor 3)

Como visto, essa atuação criminal é uma tendência das grandes operações, como a Lava Jato, podendo ser considerada uma novidade, principalmente em relação a criminosos políticos e grandes empresários, já que anteriormente poucas vezes foram alcançados por essa via, embora a via civil também não seja um exemplo de eficiência. A razão do maior sucesso dessas experiências é a eficiência destes meios para as investigações, vez que o tratamento penal permite a utilização de várias técnicas especiais de investigação e assecuratórias, com a colaboração premiada, sem as quais não é possível descobrir os fatos, que normalmente estão protegidos pela *omertà*, o código de honra das organizações mafiosas. Vale dizer que, atualmente, há grande preocupação com a atuação do *Parquet*, já que as recentes mudanças

legislativas, tais como a nova Lei de Abuso de Autoridade, afetam negativamente o trabalho do MP/BA no combate à corrupção (78,8%).

Tabela 11 - Percepção acerca da atuação do Ministério Público do Estado da Bahia em relação à corrupção

	Concordo + Concordo Totalmente	Discordo + Discordo totalmente
O MP/BA atua de maneira efetiva no combate à corrupção.	21,9	59,3
A atuação do MP/BA no combate à corrupção tornou-se independente da atuação contra os crimes em geral	54,4	27,6
A atuação do MP/BA no combate à corrupção é mais importante do que a atuação contra os crimes em geral	26,8	56,9
A atuação do MP/BA no combate à corrupção é mais importante do que a atuação contra os crimes do colarinho branco em geral	20,3	55,2
A sociedade cobra do MP/BA uma atuação mais voltada para o combate da corrupção	73,9	15,4
A mídia é a principal responsável pela pressão do MP/BA visando o combate a corrupção	31,7	39
A pressão da sociedade e da mídia estabeleceram para o MP/BA a categoria “corrupção” com mais força do que a categoria “patrimônio público e moralidade”	56,9	26
O MP/BA tem uma memória de combate à corrupção como parte da sua trajetória institucional	17	56
O fortalecimento do combate à corrupção no MP/BA tem direta relação com a influência das operações com forte apelo midiático promovidas por outros Ministérios Públicos	54,4	19,5
As ações de improbidade resultam em impunidade	63,4	20,3
Ainda prevalece amplamente o quadro de impunidade em relação à corrupção no Brasil	78	11,3
A operação Lava Jato contribuiu para a construção da identidade institucional do MP/BA como órgão de combate à corrupção	54,4	24,3
A atuação do MP/BA no combate à corrupção ainda está aquém do que deveria	87,8	4,8

A estrutura do MP/BA é insuficiente para o combate à corrupção	80,4	8,9
Há grande distância entre a atuação do MP/BA e dos demais Ministérios Públicos do Brasil em relação ao combate à corrupção	30,8	34,1
Houve mudança de estratégia no enfrentamento da corrupção, consistente, sobretudo, na preferência pela persecução penal em detrimento da utilização dos meios de responsabilização civil	46,3	18,7
As recentes mudanças legislativas, tais como a nova Lei de Abuso de Autoridade, afetam negativamente o trabalho do MP/BA no combate à corrupção	78,8	11,3

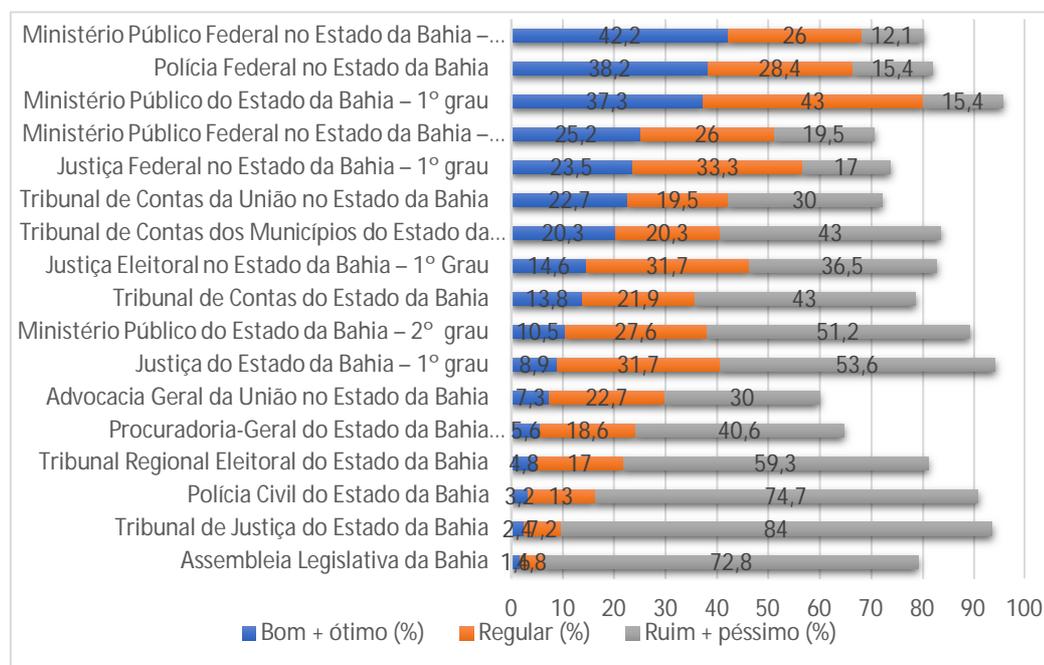
Fonte: Pesquisa de campo (2020)

Os membros avaliaram também o desempenho dos órgãos e poderes no enfrentamento da corrupção, no que se refere ao critério de eficiência, nos últimos cinco anos. O Ministério Público Federal no Estado da Bahia – 1º grau (42,2%) teve a melhor avaliação de bom e ótimo. Em segundo lugar, apareceu a Polícia Federal no Estado da Bahia (38,2%), seguida de perto pelo Ministério Público do Estado da Bahia - 1º grau (37,3%). O Ministério Federal na Bahia – 2º grau (25,2%), a Justiça Federal (23,5%) e os Tribunais de Contas da União (22,7%) e dos Municípios na Bahia (20,3%) também obtiveram boas avaliações. De outro lado, a Justiça Eleitoral no Estado da Bahia – 1º grau (14,6%), o Tribunal de contas do Estado da Bahia (13,8%), o Ministério Público do Estado da Bahia – 2º grau (10,5%) e a Justiça do Estado da Bahia – 1º grau (8,9%) não só tiveram baixa avaliação positiva, como também foram fortemente avaliados como ruim e péssimo. Por fim, destaca a expressiva preponderância de avaliações de ruim e péssimo, em ordem decrescente, do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (84%) e da Polícia Civil do Estado da Bahia (74,7%), da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (72,8%) e do Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Bahia (59,3%).

Assim, de modo geral, percebe-se uma atuação do Ministério Público qualitativamente superior em relação às demais instituições especificamente no que tange à temática da corrupção. Os órgãos federais possuem melhor avaliação em comparação com os estaduais. O Ministério Público do 2º grau possui avaliação inferior ao do 1º grau. Os Tribunais de Contas têm atuação considerada mediana. A advocacia pública também tem pífio desempenho, apesar de exercerem a legitimação dos entes públicos para a propositura de ações de improbidade em concorrência com o Ministério Público. Por fim, surpreendem negativamente a avaliação do Tribunal de Justiça e da Polícia Civil do Estado da Bahia, os quais são fundamentais para o efetivo controle da corrupção no Estado. Sem sombra de dúvidas, o eficaz combate à corrupção

perpassa pela eficiência destas instituições, não sendo suficiente apenas a atuação do Ministério Público.

Gráfico 22 - Avaliação do desempenho dos órgãos e poderes no enfrentamento da corrupção, no que se refere ao critério de eficiência, nos últimos cinco anos



Fonte: Pesquisa de campo (2020)

Ao ser comparada a atuação do Ministério Público em relação aos demais órgãos e poderes no enfrentamento da corrupção, os entrevistados destacaram o protagonismo se referindo ao órgão como sendo a instituição “vocacionada e talhada para isso” (entrevista com promotor 1), o que também traz para o MP uma responsabilidade na coordenação dessa atuação:

Eu acho que o MP tem buscado assumir um certo protagonismo no enfrentamento a corrupção em relação aos demais órgãos fiscalizadores. Acredito que seja normal, a sua autonomia e certa independência em relação ao poder político. Então eu acho que o MP acaba assumindo um protagonismo. O MP possui uma independência maior na construção de seus quadros, seja em relação ao seu quadro funcional, as garantias constitucionais, o vitaliciamento isso dá um certo respaldo para que o MP esteja mais afrente das demais no tocante do combate a corrupção (entrevista com promotor 5).

Para os membros, os maiores obstáculos que o Ministério Público do Estado da Bahia enfrenta para o efetivo e eficaz combate à corrupção é a falta de estrutura (66,7%), o que mais uma vez confirma a relevância deste fator para a evolução e o desempenho do Ministério Público, principalmente em relação à persecução da corrupção. As dificuldades investigatórias

e processuais (42,3%), os entraves judiciais (35,8%) e atuações políticas contra a atuação do Ministério Público (32,5%) também foram considerados relevantes. Porém, o receio da responsabilização e a falta de segurança (11,4%), bem como outros fatores (4,8%), não foram indicados como obstáculos importantes para o efetivo combate à corrupção.

Tabela 12 - Obstáculos que o Ministério Público do Estado da Bahia enfrenta para o efetivo e eficaz combate à corrupção (%)

	%
Falta de estrutura e/ou de recursos financeiros internos; distribuição inadequada de atribuições; falta de assessoria técnica, jurídica e/ou administrativa; falta de unidade e planejamento estratégico	66,7
Dificuldades na realização de perícias; insuficiência de instrumentos processuais; instrução deficiente de inquéritos policiais;	42,3
Excesso de meios recursais; morosidade da justiça; despreparo/desconhecimento por parte do poder judiciário; dificuldades de obter provas com autorização judicial;	35,8
Atuação política externa; investidas contra o poder investigatório do MP; o poder econômico; atuação política interna; a forma de escolha da chefia pelo Poder Executivo;	32,5
Receio de responsabilização pessoal do membro; falta de segurança pessoal para o membro; ausência de proteção interna e riscos de responsabilização;	11,4
Outros	4,8

Fonte: Pesquisa de campo (2020)

Quando questionados quais os fatores que mais influenciam o Ministério Público do Estado da Bahia a aumentar o enfrentamento da corrupção, os entrevistados indicaram a busca pela melhoria das condições sociais (60,2%). A melhoria da estrutura de trabalho e o desenvolvimento da expertise das operações (56,9%) também foi apontado fortemente como algo que impulsiona a atuação anticorrupção, reforçando os resultados anteriormente encontrados acerca da importância da estrutura para o adequado desempenho das atribuições. Nas entrevistas preliminares a importância desses fatores também foi ressaltada:

[...] Não sei se existe uma causa consciente ou não para isso. Ou se foi um movimento da evolução do sistema. Se ele passou a ser bem estruturado, as instituições passaram a ser bem estruturadas, a revolução tecnológica começou a chegar para a gente. Passamos a ter mais condições de instrumentalizar por nós mesmos as interceptações telefônicas, as quebras de sigilo bancário e fiscal, os afastamentos telemáticos que junto eles conseguem aí formar um grande quebra-cabeça de prova desses vínculos e elementos subjetivos que sempre foram nossa grande dificuldade, nessa área específica (entrevista com promotor 1)

[...] No estado da Bahia acho que o fortalecimento do Gaeco e a atuação de uma operação que iniciou a partir dessa atuação de defesa dos serviços públicos, que foi a Adsumus, que mostrou que a nossa atuação tanto na defesa do cidadão quanto no que diz a respeito do bem público quanto a defesa da sociedade deram o norte principal do que deveria ser a atuação principal do MP (entrevista com promotor 3).

Outrossim, o controle social (38,2%), a vocação e as aspirações pessoais dos membros (36,6%) e o aperfeiçoamento das leis e das inovações tecnológicas (34,1%) foram considerados importantes. Já a valorização econômica da carreira e a busca pela manutenção das atribuições e prestígio da instituição (9,8%), bem como a influência dos poderes político e econômico (4,9%) e outros fatores (0,8%) não foram declarados como relevantes para estimular essa atuação.

Tabela 13 - Grupos de fatores que promotores e procuradores entendem que mais influenciam o Ministério Público do Estado da Bahia a aumentar o enfrentamento da corrupção (%)

	%
A busca pela melhoria das condições sociais; a transformação da sociedade e a melhoria da qualidade de vida da população hipossuficiente; a realização da justiça e a defesa do estado democrático; a redução das desigualdades sociais; a luta contra o histórico quadro de impunidade;	60,2
Melhoria da estrutura de trabalho; a renovação dos quadros de membros e servidores; especialização da atuação; a experiência da Lava Jato e outras operações;	56,9
O controle social; a opinião pública e o clamor social; a mídia; as manifestações populares;	38,2
A vocação dos membros; a satisfação profissional dos promotores e procuradores; os interesses e preferências pessoais; maior visibilidade pessoal e institucional;	36,6
Aperfeiçoamento das leis; os tratados e compromissos internacionais; o fortalecimento das garantias institucionais; as inovações tecnológicas e facilidade na obtenção de informações; maior transparência da administração pública;	34,1
A política remuneratória dos serviços públicos; valorização econômica da carreira; a busca pela manutenção da legitimidade e das atribuições do Ministério Público; a busca pela elevação do prestígio político da instituição;	9,8
O capitalismo financeiro e o interesse pela privatização; a influência dos poderes e interesses econômicos; a influência dos poderes políticos externos;	4,9
Outros	0,8

Fonte: Pesquisa de campo (2020)

A última questão submetida aos membros do Ministério Público do Estado da Bahia era aberta e indagava: o que não perguntado nesta pesquisa que gostaria de acrescentar? Mesmo após preencherem o extenso questionário, cerca de 35 (28,4%) respondentes entenderam que deveriam realizar alguma complementação ao trabalho. Considerando que se trata de uma questão espontânea, compreende-se que devem ser valorizadas as referidas respostas, vez que emanam uma percepção genuína, a boa vontade e o voluntarismo dos respondentes. Abaixo são destacadas as manifestações consideradas mais relevantes por reforçarem os resultados já encontrados até o momento, porém todas as respostas foram incorporadas ao presente trabalho como apêndice em virtude da relevância de cada uma delas:

Necessário unidade no planejamento das ações; reconhecimento interno daquele que contribui positivamente em sua área de atuação; divulgação interna das boas práticas de combate a corrupção e valorização da equipe que a executa; assessoria especializada na área; instituição do grupo de combate a corrupção, visando unificar e especializar a atuação como já determinado pelo CNMP. (respondente 31)

Penso que o combate à corrupção deve ser intensificado e priorizado, pois esta ação nefasta mata milhões e ceifa os sonhos de outros milhões. (respondente 34)

Aporte financeiro (o CAOPAM possui o menor orçamento de todos os centros de apoio do MPBA). Influência dos órgãos da Administração Superior (notadamente Conselho Superior, Corregedoria e Colégio de Procuradores) no atual estado da arte de enfrentamento à corrupção pelo MPBA. (respondente 43)

O que move o MP é a consciência de poucos bons Promotores e Procuradores que trabalham com afinco e dedicação pela efetiva realização da missão conferida constitucionalmente ao órgão. (respondente 57)

O MP precisa de mais estrutura de investigadores, precisa de oficiais de justiça, precisa de interiorização de Gaeco.... a gente tem uma estrutura grande mas pouco efetiva; de outra parte, também acho importante o foco em deficiente, idoso, direito das minorias.... acho que deve ter “cada um no seu quadrado” trabalhando com efetividade. (respondente 70)

O combate a corrupção é a nossa essência. (respondente 77).

Você considera que o planejamento estratégico, da forma como se encontra elaborado, auxilia no combate à corrupção? Não, por falta de objetividade. (respondente 98)

As recentes mudanças legislativas e a permanente tentativa do parlamento de restringir as prerrogativas de atuação funcional e intimidar os membros visam desestimular os membros do Ministério Público, em curto prazo. Em longo prazo, as tentativas de mudança no regime jurídico remuneratório e as já realizadas no sistema previdenciário visam tornar a carreira desinteressante, numa manifesta proposta de enfraquecimento institucional. (respondente 104)

Como se percebe, as manifestações refletem parte da identidade do Ministério Público como agência anticorrupção, a ideologia voluntarista e a necessidade de maior especialização, estruturação e planejamento para uma atuação efetiva no enfrentamento da corrupção. Além disso, também há a preocupação com as reformas legislativas e o enfraquecimento do MP.

6 O QUE MOVE O MINISTÉRIO PÚBLICO?

Como visto ao longo da exposição, o Ministério Público foi estudado sob duas óticas: a) a primeira, de ordem exploratória e dedutiva, analisou a instituição de modo geral, desde a sua origem mais remota até a sua atual apresentação sociojurídica e científica; b) a segunda, de viés indutivo e descritivo, abordou especificamente o Ministério Público do Estado da Bahia, com destaque para a pesquisa de percepção dos seus membros. Assim sendo, o presente capítulo busca aglutinar os achados e apresentar uma proposta teórica explicativa com base na perspectiva de existência de um campo estruturado.

Sobretudo a partir da Operação Lava Jato e da polarização política que acometeu o Brasil, surgiram diversas teorias acerca da destacada atuação do Ministério Público no enfrentamento da corrupção, indo desde as percepções voluntaristas até as desconfianças sobre interesses político-partidários e econômicos. Dallagnol (2017), por exemplo, questiona: “por que nos importamos tanto com a corrupção? O que motivou a pensar na luta contra o crime de colarinho branco como uma questão de justiça? Por que ela é tão importante para a sociedade brasileira? Afinal, o que está em jogo?”. Respondendo à sua própria pergunta, o Procurador da República, coordenador da operação Lava Jato, cogita que: “talvez o que me move – a mim e aos milhares de cidadãos que despertaram para esse problema – seja entendermos o prejuízo causado à sociedade por um dos crimes de colarinho branco mais prejudiciais”. Em lado oposto, Jessé Souza (2017) afirma que “o que a Lava Jato e seus cúmplices na mídia e no aparelho de Estado fazem é o jogo de um capitalismo financeiro internacional e nacional ávido por ‘privatizar’ a riqueza social em seu bolso”.

Contudo, a maioria dos estudos acerca do tema, inclusive os anteriores à operação Lava Jato, enfatizam negativamente a associação entre a divulgação dos casos de corrupção e a obtenção de prestígio e benefícios materiais aos membros da instituição. Segundo Eugênio Aragão (2012), ex-Subprocurador-Geral da República, instalou-se no Ministério Público uma atitude macroscópica de promover atuações ousadas e com riscos para com a governabilidade visando elevar o prestígio político da instituição e buscar a valorização econômica da carreira. Para Ribeiro (2017, 77-78), o Ministério Público tem garantido a sua legitimidade atuando em áreas congêneres à acusação no processo penal, como no combate à corrupção. De acordo com a autora, o Ministério Público é uma elite que privilegia a ação de gabinete e que está mais preocupada em construir a sua credibilidade perante a opinião pública do que com a transformação da sociedade e a melhoria da qualidade de vida da população hipossuficiente.

Segundo Oliveira Júnior (2019, p. 1054), que analisou as reformas anticorrupção no período que denominou de “Era Lava Jato”, é possível que as agências anticorrupção de modo geral tenham buscado competências e reconhecimento para condução das atividades ligadas aos novos mecanismos de investigação, por conta dos retornos positivos de reputação e poder. Para a verificação da hipótese, o autor (OLIVEIRA JÚNIOR, 2019, p. 1065) analisou especialmente o instituto da “delação premiada”¹⁰⁷, o qual teria sido o mecanismo mais importante do escândalo da operação Lava Jato e que teria produzido “retornos positivos à imagem das agências anticorrupção responsáveis por sua investigação, criando oportunidades para novas competências legais e maior prestígio, e possibilitando ações de defesa contra ameaças de setores afetados”.

No mesmo sentido, analisando os marcos da (re)construção institucional do Ministério Público, da Polícia Federal e da Defensoria Pública, Arantes (2019, p. 98) concluiu que “esses atores estatais agem em função de interesses próprio, de afirmação institucional, e se lançam à conquista de funções e prerrogativas no espaço legal e político da democracia”. Sustenta o professor que, apesar da construção do arranjo não ter obedecido a um plano prévio e deliberado, identifica-se um padrão de afirmação institucional na transformação dessas instituições por meio de um comportamento estratégico das categorias que estariam empenhadas em conquistar e fortalecer garantias, prerrogativas e benefícios materiais (salários, auxílios etc). Acrescenta o autor que o êxito da busca pela afirmação institucional geralmente depende de três fatores:

- 1) o “encaixe” específico que cada instituição logra promover e consolidar junto ao sistema institucional mais amplo;
- 2) o grau de coesão existente entre seus próprios membros, o que ajuda a entender também as diferenças de trajetórias entre MP, DP e PF (pois apresentam diferentes graus dessa coesão interna);
- 3) a capacidade de vencer conflitos “de fronteira” (ou de, pelo menos resistir a eles), que ameaçam modificar seu rol de competências ou sua autonomia (ARANTES, 2019, p. 98).

Para Arantes (2019, p. 107), o Ministério Público possui elevada coesão e foi o primeiro a iniciar o processo a partir do desenvolvimento da condição de “representante extraordinário da sociedade” na defesa de interesses e direitos coletivos. A Defensoria Pública teria uma coesão mediana e teria sido potencializada a partir do encaixe da condição de prestador da assistência à população jurídica necessitada. Por fim, a Polícia Federal, com baixa coesão

¹⁰⁷ Embora o autor utilize a expressão “delação premiada”, para grande parcela da doutrina o termo tecnicamente correto e atualmente utilizado pela lei seria “colaboração premiada”, que afasta a carga simbólica e carregada de preconceitos, além de melhor descrever a extensão do instituto. Vladimir Aras expõe bem essa discussão. Disponível em: <https://vladimiraras.blog/2015/01/07/a-tecnica-de-colaboracao-premiada/>

principalmente em virtude da vinculação ao Executivo e dos conflitos internos, teve como encaixe a proposta de recuperar a qualidade da prova nas investigações criminais. Para o autor, contudo, ao longo do tempo a percepção dos atores pode mudar, como ocorreu nos últimos anos no Ministério Público, o qual passou a enfatizar sua importância também na persecução penal de combate à corrupção. Assim, mesmo diante das reações do Congresso, do Poder Executivo e do STF, o MP seguiria vitorioso na defesa de suas prerrogativas.

Embora todas as teses ora apresentadas possam ter alguma fração de sentido, principalmente se consideradas as variadas possibilidades de representação dos papéis do Ministério Público, nos estudos realizados ao longo deste trabalho constam achados que infirmam, pelo menos parcialmente, as hipóteses levantadas até o momento. Além disso, algumas das conclusões retro citadas possuem lacunas e contradições internas que também distanciam os seus resultados de uma melhor explicação do fenômeno ora estudado.

O principal problema das teses que consideram a intenção da instituição em conquistar maiores competências e poderes é o diferimento entre a produção legislativa e as atuações dos órgãos. Vale registrar, antes de abordar essa questão, que a presente pesquisa estudou apenas o desenvolvimento do Ministério Público, não podendo avançar quanto à análise das demais instituições anticorrupção, embora se reconheça um padrão no desenvolvimento de instituições como a Polícia Federal após a Constituição de 1988.

Feita tal advertência, é importante destacar que, conforme se extrai ao longo deste trabalho, houve no Brasil cerca de quatro ondas de reformas legislativas que impactaram no combate à corrupção pelo Ministério Público. O primeiro, no final dos anos 1980 engloba a edição da lei de ação civil pública, da Constituição Federal e das leis orgânicas. Neste período houve intensa articulação classista para a construção do novo Ministério Público que viria a ser incorporado na Constituição Federal, porém ainda não havia um interesse especial do MP pela corrupção. No segundo bloco de reformas, que ocorreu anos 1990, foram criadas as leis de improbidade, organizações criminosas, interceptação telefônica, lavagem de dinheiro e proteção das vítimas e testemunhas. Esse período foi fortemente influenciado pelo discurso de combate à corrupção sobretudo a partir do escândalo de Collor e dos tratados internacionais. Não foram encontradas evidências de articulação classistas para o desenvolvimento dessas leis e foi a partir delas que se iniciou o progressivo aumento do interesse do Ministério Público pelo tema da corrupção, vez que foi nesse período que as instituições adquiriram praticamente todas as ferramentas normativas que lhes habilitaram a uma atuação eficiente, em conformidade com o tratamento internacional da matéria. Na década seguinte, não houve reformas significativas em relação aos crimes do

colarinho branco, razão pela qual, para os fins aqui propostos esse período não foi considerado como um bloco. Na última década foi que iniciou a quarta e última grande reforma, tendo como influências sobretudo escândalo do mensalão e as jornadas de junho. Entre alterações mais importantes, podem ser citadas a edição da lei da transparência, o aperfeiçoamento da lei de lavagem de dinheiro, e a criação das leis anticorrupção e da nova lei de organizações criminosas. Após a operação Lava Jato, os únicos produtos legislativos que podem ser associados a esse evento são o pacote anticrime, que trouxe poucas contribuições ao enfrentamento da corrupção) e a lei de abuso de autoridade. As dez medidas contra a corrupção, projeto eminentemente patrocinado pelo Ministério Público, além de ter sido desfigurado, até hoje continua em análise no Congresso Nacional.

Com isso, pretende-se demonstrar que, longe de influenciar o surgimento de novas competências, a atuação do Ministério Público no combate à corrupção foi, na verdade, fruto dessas reformas legislativas que ocorreram muito antes dos escândalos. A propósito, vale dizer que o instituto da colaboração premiada, mencionada como o determinante para a concorrência entre as instituições no enfrentamento da corrupção e a suposta busca por novas competências, além de ser uma técnica especial antiga utilizada em todo o mundo pelo Ministério Público, foi prevista na década de noventa nas leis de organizações criminosas, sistema financeiro nacional e proteção às testemunhas. Como já demonstrado ao longo do trabalho, a partir da atuação do Ministério Público no enfrentamento da corrupção, houve mais tentativas legislativas de esvaziar o trabalho do MP do que propriamente de aumentar as suas competências estabelecidas sobretudo na década de noventa.

Além disso, o levantamento acerca da percepção dos membros também afastou as teses de que a atuação do Ministério Público objetivaria a obtenção de maiores remunerações ou vantagens. Com efeito, tanto nas pesquisas nacionais como a realizada no Estado da Bahia revelam que a remuneração e a valorização da carreira não foram considerados os motivos mais importantes para o ingresso no Ministério Público ou para a sua própria atuação. Outrossim, restaram rechaçados também as influências políticas e econômicas.

Quanto à tese da correlação entre a afirmação institucional e o empenho das categorias em conquistar benefícios materiais, compreende-se que não faz nenhum sentido associar a melhoria do desempenho da instituição com o encaixe que, na verdade, é precisamente o objeto e finalidade última das instituições mencionadas. Afinal, como atribuir qualquer elemento estratégico à Polícia Federal por promover investigações criminais e à Defensoria

por prestar assistência jurídica à população necessitada? Até poderia fazer algum sentido essa análise em relação ao Ministério Público já que, dentre tantas outras possibilidades, de fato tem atribuído maior prioridade à investigação da corrupção em detrimento de outras funções. Mas, ainda assim, pode-se argumentar que se trata de atividade finalística estabelecida pela lei. De mais a mais, o levantamento não trouxe nenhuma evidência nesse sentido e não há nenhum elemento que demonstre o nexo causal entre a atuação dos membros e essa finalidade. Em arremate, conforme constatou o próprio Arantes (2019), a construção dos arranjos não obedeceu a um plano prévio e deliberado.

Oliveira Júnior (2019, p. 1057-1057) salienta que a exposição e o deslinde de casos de corrupção podem gerar retornos positivos à reputação e às competências das organizações que integram a teia de mecanismos de *accountability*, além de fortalecer o combate a esse fenômeno ao atingir o elemento central do seu estratagema que é a ocultação. Porém, o mesmo autor esclarece que também há estudos que indicam que a exposição constante dos casos de corrupção também pode colocar em xeque a legitimidade da própria teia de *accountability*.

Por fim, é de se observar que as referidas ideias partem do pressuposto de que as motivações institucionais são necessariamente negativas, desconsiderando qualquer possibilidade de que o Ministério Público busque legítimos fins colimados na Constituição Federal. Embora não se desconsidere a possibilidade de que instituições sejam utilizadas para fins espúrios, não se pode também desprezar o papel de instituições como o Ministério Público para a efetivação de um país mais democrático, inclusivo e honesto.

A hipótese que se levanta a partir dos estudos realizados ao longo da presente pesquisa é de que a atuação destacada do Ministério Público no enfrentamento da corrupção decorre do desenvolvimento de uma forte identidade institucional de agência anticorrupção que se formou a partir de imbricados processos históricos, normativos, discursivos, institucionais e sociais. Como já abordado anteriormente, as evidências dessa identidade foram percebidas, em 2007, por Arantes (2007, p. 330), quando constatou a existência de uma ideologia do voluntarismo político bastante difundida no interior do Ministério Público e que funcionava como importante fonte de inspiração para a ação de promotores e procuradores. Segundo o autor, os elementos principais desse elemento endógeno seriam: a) uma percepção da incapacidade da sociedade civil de se defender autonomamente; b) uma avaliação de que os poderes políticos representativos estão corrompidos e/ou incapazes de cumprir suas funções; e c) uma idealização do papel do MP de representar essa sociedade incapaz perante governos ineptos. Para o autor, na época, o combate à corrupção política seria uma das atuações que

melhor expressariam a ideologia do voluntarismo político e a dificuldade de consolidar a condição de fiscal da probidade administrativa.

Vale lembrar que a presença dessa ideologia, evidenciada nas pesquisas nacionais, foi seguramente confirmada no levantamento quando os respondentes, a respeito da indagação sobre o que move a atuação do Ministério Público do Estado da Bahia, amparada na Constituição Federal, indicaram expressivamente a proteção dos interesses da coletividade e/ou dos vulneráveis; e o combate à criminalidade, a corrupção e a impunidade.

Como foi mais de uma vez advertido, não se pode desconsiderar a possibilidade dos agentes esconderem os verdadeiros desígnios da sua atuação. Segundo Goffman, a representação pode ser exercida através uma atuação cínica, na qual o executante visa outros fins diversos da ideia que fazem dele:

[...] o ator pode não estar completamente compenetrado de sua própria prática. Esta possibilidade é compreensível, pois ninguém está em melhor posição para observar o número do que a pessoa que o executa. Aliado a isso, o executante pode ser levado a dirigir a convicção de seu público apenas como um meio para outros fins, não tendo interesse final na ideia que fazem dele ou da situação. Quando o indivíduo não crê em sua própria atuação e não se interessa em última análise pelo que seu público acredita, podemos chamá-lo de cínico, reservando o termo 'sincero' para os que acreditam na impressão criada por sua representação. Fique entendido que o cínico, com todo o seu descompromisso profissional, pode obter prazeres não profissionais da sua pantomima, experimentando uma espécie jubilosa agressão espiritual pelo fato de poder brincar à vontade com alguma coisa que o público deve levar a sério. (GOFFMAN, 2002, p.25-26)

Ademais, há grande heterogeneidade entre membros, cada um com suas próprias identidades, ideologias, percepções, desejos e histórias. Essa diversidade ficou assentada, por exemplo nos diferentes resultados conforme a data de ingresso na instituição, o que também demonstra como as pessoas são influenciadas pelos diversos discursos em cada etapa da vida. Os próprios acontecimentos recentes, como os conflitos existentes entre o Procurador-Geral da República e outros procuradores expõe essas variações.

Entretanto, a comparação entre a imagem e a autoimagem, tanto do Ministério Público brasileiro como especificamente o MPBA, aliada à análise da evolução histórica, resulta em um balanço que evidencia uma representação sincera conforme a própria identidade, de modo que o Ministério Público do Estado da Bahia transforma razoavelmente a preferência em prioridade institucional.

Como bem apregoado por Castells (2008), toda identidade, do ponto de vista sociológico é construída, de modo que a questão principal é saber como, a partir de que, por que e para que isso acontece. Segundo o referido sociólogo:

A construção de identidades vale-se da matéria-prima fornecida pela história, geografia, biologia, por instituições produtivas e reprodutivas, pela memória coletiva e por fantasias pessoais, pelos aparatos de poder e revelações de cunho religioso. Porém, todos esses materiais são processados pelos indivíduos, grupos sociais e sociedades, que reorganizam seu significado em função de tendências sociais e projetos culturais enraizados em sua estrutura social, bem como em sua visão de tempo/espço. Avento aqui a hipótese de que, em linhas gerais, quem constrói a identidade coletiva, e para que essa identidade é construída, são em grandemente medida os determinantes do conteúdo simbólico dessa identidade, bem como de seu significado para aqueles que com ela se identificam ou dela se excluem (CASTELLS, 2008).

É difícil estabelecer com precisão a relação de causa e efeito para o surgimento dessa identidade institucional, porém, há fortes indícios da contribuição dos seguintes fatores: a) o surgimento da “consciência nacional” e a mobilização para a criação de um projeto nacional durante os Congressos Nacionais; b) a redemocratização; c) a fundação de um novo Ministério Público forte e autônomo com a Constituição Federal e as leis orgânicas; d) a edição da Lei da lei de Improbidade e das leis de enfrentamento do crime organizado na década de noventa; e) o desenvolvimento do regime global de proibição da corrupção e da expansão das agências anticorrupção; f) a formação do discurso e da memória da corrupção (e da impunidade) a partir da espetacularização dos escândalos de corrupção pela mídia, dando ensejo às grandes manifestações de rua; g) o desenvolvimento da estrutura material, humana, tecnológica e de investigação no início deste milênio; h) o amadurecimento e a difusão das experiências das operações, principalmente a Lava Jato.

A análise de todos os acontecimentos, de forma global, evidencia um grande movimento no mundo inteiro que influenciou a toda a comunidade internacional. No Brasil, esse fenômeno desenvolveu-se sobretudo após a redemocratização, com maior liberdade de imprensa, viabilizando a formação do discurso e da memória da corrupção (e da impunidade) a partir da exponencial espetacularização dos escândalos de corrupção pela mídia. Nessa época, O Ministério Público estava construindo uma consciência institucional e buscando a criação de um novo MP na Constituição Federal, do que resultou a conquista das garantias, como inamovibilidade, vitaliciedade e independência funcional. Até então, o Ministério Público não havia despertado o interesse para o enfrentamento da corrupção. A lei da improbidade parece ter sido um marco fundamental para a construção da identidade no enfrentamento da corrupção,

embora na sua origem o MP não aparecesse como o maior destinatário. Foi a partir dessa lei que o Ministério Público despertou o interesse especial para a corrupção, alcançando-se finalmente agentes políticos que antes estavam sujeitos a foros privilegiados. Na esteira de compromissos firmados no âmbito internacional, foram editadas novas leis de enfrentamento ao colarinho branco, como as leis de organizações criminosas e lavagem de capitais. Ainda diante da percepção de impunidade das ações de improbidade e de posse de novos instrumentais processuais e penais, o Ministério Público passou a empregar estratégias criminais, com ganhos de eficiência e efetiva responsabilização como nunca antes visto, o que aumentou a espetacularização do processo, reforçando tanto uma imagem como uma autoimagem do Ministério Público como o agente capaz de finalmente promover a responsabilização de pessoas dos altos escalões políticos e econômicos. O desenvolvimento de novas tecnologias e a maior estruturação dos Ministérios Públicos também foram decisivas. Na contramão desse processo, contudo, intensificaram projetos de leis, decisões judiciais e posicionamentos contrários à atuação do Ministério Público. Nos momentos de iminente contratação, houve manifestações em defesa do Ministério Público, como em 2013 e 2016.

Neste contexto, é especialmente instigante perceber que a identidade do Ministério Público foi construída não somente a partir do desenho institucional e do elemento endógeno, mas, também, em razão dos observadores externos que exigiram a redução da impunidade em relação à corrupção. Em outras palavras, pode-se supor que a identidade também foi um produto do discurso e da memória dos brasileiros que também são observadores dessa mesma representação.

A operação Lava Jato foi o ápice da espetacularização bem como da consolidação processo de formação da identidade do Ministério Público, a partir do qual notou-se o desencadeamento rotineiro de operações com a mesma metodologia. De outro lado, com a responsabilização de altos escalões, crises políticas e polarização da sociedade, tem se percebido um aumento da instabilidade desse processo mediante a redução parcial do interesse da sociedade, alterações legislativas, decisões judiciais anulatórias, instauração de processos disciplinares contra procuradores e até mesmo a redução de investimentos na área da corrupção. Algo semelhante ao processo que ocorreu na operação mãos limpas.

De fato, a partir da atuação do Ministério Público e das demais instituições anticorrupção, surge uma instabilidade decorrente da contrariedade aos interesses de fortes grupos políticos e econômicos. Esse processo não é novo. Pelo menos desde 2007, Arantes (2007, p. 334) já indicava a instabilidade das garantias e das atribuições da atuação do

Ministério Público no enfrentamento da corrupção e de outros interesses dos poderes políticos e econômicos:

[...] a volatilidade do quadro institucional envolvendo prerrogativas e atribuições do MP sugere que sua condição de “agente político da lei” não está consolidada e que a democracia brasileira, nesse âmbito, não logrou estabelecer ainda um marco jurídico claro nessa dimensão das relações entre Justiça e Política. Outros exemplos poderiam ser citados, como a chamada “Lei da Mordaza” ou o problema da prerrogativa de conduzir investigações criminais, pois estes compõem igualmente o cenário de instabilidade das regras que deveriam presidir a atuação do MP. De qualquer forma, nossa hipótese é que o modelo institucional que elevou o MP à condição de “agente político da lei” encerra uma tensão inevitável, justamente por colocá-lo na fronteira entre a Justiça e a Política, e é possível prever que sua estabilização esteja bem distante de ocorrer. Enquanto isso, o MP continuará enfrentando o desafio de assegurar sua independência como órgão do sistema de Justiça ao mesmo tempo em que se lança ao cumprimento de novas funções políticas. Trata-se, portanto, de uma história em movimento, aberta a diferentes cenários e, assim, como assinalou Weber a respeito do longo processo de formação do Estado Moderno, sujeita a intervenção dos atores interessados (ARANTES, 2007, p. 334)

Cumprir observar que a elevação, em período recente, da preocupação com o retrocesso da legislação e a preservação das conquistas institucionais também fica evidente em três das últimas capas (2018, 2019 e 2020) das revistas da Associação do Ministério Público do Estado da Bahia – AMPEB, entre as 14 edições disponíveis no site da entidade classista¹⁰⁸, publicadas entre os anos de 2010 a 2020, conforme ilustrações abaixo:

Figura 22 – Capas das revistas da AMPEB publicadas, respectivamente, nos anos 2018, 2019 e 2020

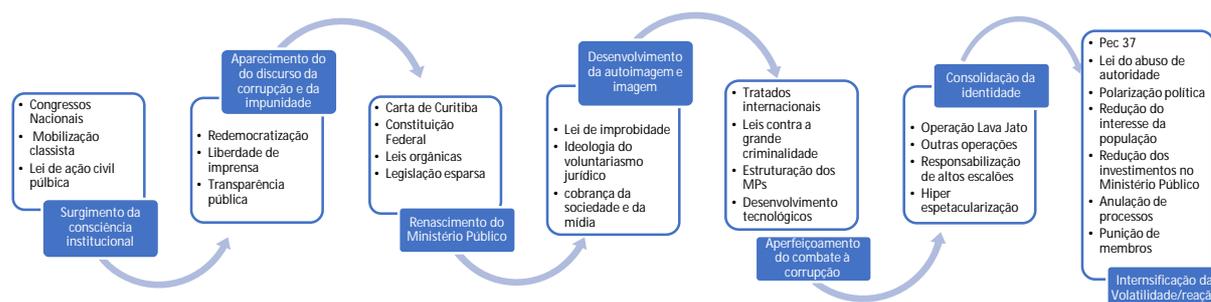


Fonte: Associação do Ministério Público da Bahia

¹⁰⁸ <https://www.ampeb.org.br/publicacoes/>

Neste contexto, o processo de formação da identidade do Ministério Público pode ser ilustrado através da seguinte linha do tempo, embora os fenômenos possam ser também sobrepostos e não necessariamente lineares:

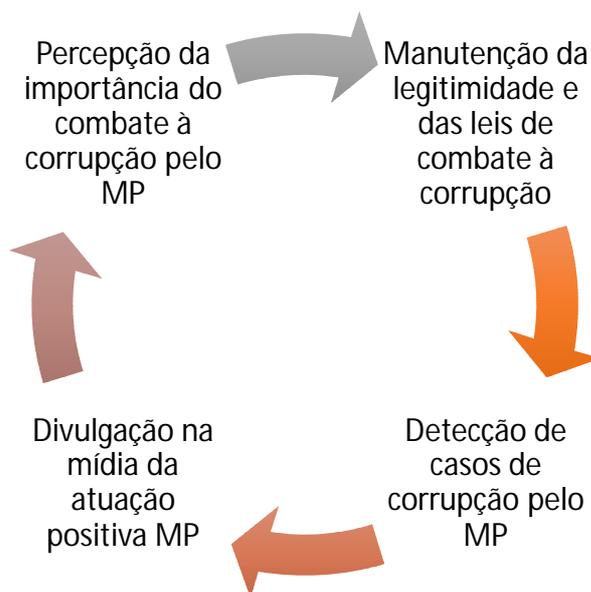
Figura 23 – Processo de formação da identidade institucional do Ministério Público



Fonte: O próprio autor (2020)

Sobretudo os dois últimos processos, consolidação da identidade e intensificação da volatilidade/reação, ainda se encontram em funcionamento e muito provavelmente constituem um segundo mecanismo, que, pelo menos por enquanto, retroalimenta a identidade a partir do conflito entre os diferentes atores e interesses em jogo, mas que também apresenta riscos de enfraquecimento institucional. Embora não sejam novidades as tentativas de modificação das regras do jogo, aparentemente tem havido, desde a Operação Lava Jato, uma acentuação das tentativas de alterações legislativas e jurisprudenciais que, em tese, visam a redução dos níveis de combate à corrupção e refletem, de alguma maneira, na atuação do Ministério Público. Neste contexto, há a percepção de que a manutenção da legitimidade e continuidade do enfrentamento dos crimes do colarinho branco dependem cada vez mais da atuação eficiente e da divulgação na mídia dos bons resultados obtidos pelo Ministério Público (representação), reforçando a percepção tanto interna (autoimagem) como externa (imagem) de que a instituição precisa caminhar mais nessa direção. Esse fenômeno pode ser melhor demonstrado pelo seguinte fluxo cíclico.

Figura 24 – Fluxo de retroalimentação da identidade institucional do Ministério Público no enfrentamento da corrupção



Fonte: O próprio autor (2020)

Com isso, há a retroalimentação do discurso e da memória da corrupção, que refletem na manutenção das leis e, por conseguinte, no reforço da identidade institucional. Podem ser citados como exemplos desse fluxo as campanhas da CONAMP relativas à PEC 37, às alterações na proposta das 10 medidas contra a corrupção e à lei de abuso de autoridade.

Figura 25 – Campanhas da CONAMP respectivamente contra: a) a PEC 37; b) as alterações na proposta das dez medidas contra a corrupção; e c) a Lei de Abuso de Autoridade



Fontes: Associação do Ministério Público da Bahia, CONAMP e Movimento do Ministério Público Democrático

Neste cenário, observa-se o uso da imagem de instituição anticorrupção muito mais voltadas para defesa da instituição do que propriamente para a conquista de novas competências ou benefícios materiais. De mais a mais, como já antecipado, não foram identificados

cientificamente nexos de causalidade entre a atuação do Ministério Público e eventuais conquistas de novos poderes. Mesmo o projeto das 10 medidas contra a corrupção não foi bem sucedido. Ao contrário, pelo que foi verificado ao longo do estudo, a depender da correlação das forças atuantes na sociedade, esse fluxo tende realmente desaguar no arrefecimento do enfrentamento da corrupção, a partir da desestruturação do Ministério Público e das demais instituições anticorrupção, punição de investigadores e obstaculização dos meios de investigação, assim como ocorrera na Itália.

O fluxo de reafirmação da identidade tem se revelado eficiente na garantia da manutenção do enfrentamento da corrupção. Vale ressaltar, contudo, que para a continuidade desse processo, a identidade deve ter coerência com a imagem corporativa, especialmente em tempos atuais, de constantes ataques à instituição e ao seu papel. Por isso, a atuação deve ser transparente, o que perpassa pelo aperfeiçoamento da comunicação institucional, que deve ser republicana, confiável e institucional. Neste sentido, adverte Sousa (2006, p. 190):

A coerência entre identidade institucional e imagem corporativa passa diretamente pelo comportamento da organização e pela comunicação (KUNSCH, 2003). O que a empresa pretende comunicar à sociedade deve estar alicerçado no que ela realmente é e faz, ou seja, em sua identidade. Todas as formas pelas quais ela pretende se apresentar devem ter um fio condutor da verdade. Todo esse debate é fundamental para a construção e consolidação da Imagem e da Identidade Corporativas, mas é imprescindível que haja por parte da organização o compromisso inalienável com a ética, a verdade, o interesse coletivo e a responsabilidade social; que seu foco esteja fortemente voltado para o respeito ao cidadão e à comunidade em que está inserida, que fazem o dia-a-dia e constroem a possibilidade de sobrevivência e desenvolvimento das organizações. Somente diante deste compromisso e de valores como estes é possível se chegar a uma organização possuidora de Identidade fortalecida, capaz de levar aos seus públicos uma Imagem Corporativa positiva.

Somente a partir dessa transparência que a sociedade poderá compreender qual o propósito do Ministério Público e decidir qual instituição que ela quer, afastando quaisquer tentativas antirrepublicanas que visem fins pessoais e inconfessáveis.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como exposto no início desse trabalho, a presente pesquisa tinha por escopo central compreender o desenvolvimento do Ministério Público no que concerne ao enfrentamento da corrupção. Para alcançar esse propósito, foram definidos como objetivos específicos: 1) analisar a história do Ministério Público e os processos que influenciaram o seu desenvolvimento institucional; 2) caracterizar o perfil dos membros do Ministério Público do Estado da Bahia; e 3) identificar a autoimagem que os(as) procuradores(as) e promotores(as) de justiça possuem da atuação do Ministério Público do Estado da Bahia e as prioridades percebidas. Todos esses objetivos foram cumpridos, o que permitiu apresentar uma descrição da sua construção, uma explicação da sua identidade no tempo e as expectativas para o futuro.

Conforme apurado pela pesquisa, nos países ocidentais, o Ministério Público, de modo geral, é o órgão encarregado do exercício da acusação perante os tribunais, porém a sua organização e funções costumam ser muito variadas, nem sempre com garantias ou atribuições diversas. Já no Brasil, o Ministério Público passou por diversas transformações, que se intensificaram nos anos 1980. A evolução nesse período ocorreu, sobretudo, a partir das discussões nos Congressos Nacionais do Ministério Público e da atuação classista, que contribuíram para a formação do que foi denominado pelos congressistas, à época, de “consciência nacional”, e que foi fundamental para a criação de um projeto nacional de Ministério Público. Neste contexto, inspirada pela “Carta de Curitiba, aprovada por todas as lideranças do Ministério Público do Brasil, a Constituição Federal de 1988 deu à luz um novo Ministério Público, sem paralelo no mundo, forte, independente e incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Com essas características, a instituição renasceu organicamente vocacionada, também, para o enfrentamento da corrupção.

Na década de noventa, o mundo passou a se preocupar com o fenômeno da corrupção política e desenvolveu um regime global de proibição composto por diversos tratados. No mesmo período, foram difundidas em muitos países as agências anticorrupção, destinadas a prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas. Vários foram os modelos de agências anticorrupção implantados no mundo, porém muitas delas foram integradas ao Ministério Público. Apesar do Brasil ter adotado um modelo multiagência, o Ministério Público brasileiro destacou-se como o primeiro e principal ator a partir a Lei de Improbidade Administrativa. Conquanto a instituição já tivesse atribuições para a responsabilização desses atos no âmbito

penal, a Lei nº 8429/92 foi um marco decisivo ao admitir uma nova forma de responsabilização jurídica de gestores que antes estavam protegidos pelo foro privilegiado, imbuindo no órgão uma especial identificação do seu papel nessa área. As legislações que se seguiram, inspiradas pelo movimento internacional de enfrentamento da macro criminalidade, aperfeiçoaram os poderes e instrumentos, possibilitando um salto na capacidade investigatória ministerial, inclusive para a prevenção e repressão da lavagem de capitais e das organizações criminosas.

Com maior liberdade de expressão e transparência, pós-redemocratização, houve uma espetacularização dos escândalos pela mídia, gerando um excesso de memória em relação à corrupção, o que influenciou decisivamente para evitar o esquecimento e, também, para determinar as compreensões e maneiras de viver de toda a nação, refletindo tanto nas pessoas como nas instituições. Embora os crimes do colarinho branco sempre tenham sido tratados de forma leniente no mundo inteiro, a impunidade e a percepção da corrupção no Brasil geraram especial interesse da população, chegando a ser considerado o maior problema social em 2015. Neste cenário, o Ministério Público, que passara a aplicar a lei de improbidade e atuar no combate ao crime organizado, foi associado à imagem de defensor da ordem e da moralidade e garantidor da punição de corruptos e criminosos, desenvolvendo uma imagem institucional positiva. Pesquisas precedentes a este trabalho também revelaram o desenvolvimento de uma autoimagem de agência anticorrupção no Ministério Público e o crescimento da preferência pelo combate à corrupção, que se tornou maior prioridade dos membros em 2016, inclusive acima do enfrentamento dos crimes em geral. A operação Lava Jato também foi um marco relevante, influenciando todos os Ministérios Públicos, mormente através da difusão de uma metodologia considerada inovadora, com o forte emprego das técnicas especiais de investigação, colaborações premiadas, big data e medidas assecuratórias.

Na Bahia, o desenvolvimento estrutural do Ministério Público somente ocorreu com maior vigor a partir do início deste milênio, com a expansão da estrutura física, formação dos quadros auxiliares, criação de grupos especializados, instituição da gestão estratégica e desenvolvimento do parque tecnológico. Além disso, as operações contra a corrupção, pelo menos as mais importantes, somente vieram após a experiência da Operação Lava Jato. Nada obstante, a pesquisa de campo revelou a formação de uma autoimagem no Ministério Público do Estado da Bahia muito semelhante àquela encontrada pelas pesquisas pretéritas, demonstrando que, apesar de uma pequena variação, foram mantidos, ao longo de quase 20 anos, os perfis e percepções dos membros do Ministério Público, mesmo comparando-se

universos distintos: Ministério Público Federal; todos os Ministérios Públicos da União e dos Estados; e Ministério Público do Estado da Bahia.

Através do presente estudo foi possível perceber como o Ministério Público é uma instituição complexa, sujeita às suas próprias contradições, especialmente no Brasil, onde tem contornos próprios, grande capilaridade e variadas interações na democracia. Neste cenário, é possível dizer que a instituição pode se apresentar para a sociedade, no tempo e no espaço, de mais de uma forma, a partir de diversos papéis e representações, que podem variar até mesmo conforme divisão do Ministério Público no plano orgânico-constitucional entre várias instituições autônomas e independentes (Ministério Público da União e Ministérios Públicos dos Estados). Contudo, a análise das evoluções histórica, normativa, orgânica, social, científica e discursiva gera fundadas razões que levam a concluir que o Ministério Público brasileiro se constitui de um *campo* cujos membros compartilham de um mesmo *habitus*. A comparação entre os resultados da pesquisa de campo e os estudos antecedentes confirmaram essa conclusão.

Foi neste contexto de unidade política e forte coesão que, sem prejuízo de outras, se formou uma identidade institucional de agência anticorrupção, que é coerente com a imagem e a autoimagem do órgão em todo o Brasil, além de animada por uma ideologia de voluntarismo político. Essa identidade, apesar de ter se consolidado em período recente, é dinâmica e continua sendo questionada e reafirmada a cada dia, projetando-se para o futuro em um contexto de conflito discursivo com outros atores, em meio à volatilidade do quadro institucional que decorre do enfrentamento da corrupção. Ao contrário do que sustentam outros trabalhos, não foram identificadas evidências científicas de que a atuação dos membros do Ministério Público é dirigida à conquista de novas competências ou vantagens materiais. Por outro lado, foi identificada a estratégia de reafirmar a associação do Ministério Público com o combate à corrupção com vistas à defesa das garantias e atribuições conquistadas na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, bem como à proteção da própria atuação anticorrupção, principalmente diante das tentativas de alterações normativas e mudanças de posicionamentos jurisprudenciais.

Com isso, a pesquisa amadureceu suficientemente para responder à pergunta de partida: afinal, o que move o Ministério Público no enfrentamento da corrupção? Como visto, a análise dos resultados conduziu à conclusão de que, para além dos deveres orgânico-normativos, o Ministério Público se move no enfrentamento à corrupção em virtude do desenvolvimento, a partir da segunda metade dos anos 1990, de uma identidade institucional de agência anticorrupção, formada a partir de processos históricos, institucionais e sociais. Essa identidade – que tanto reflete como interage com o desenho institucional, a motivação endógena e o

contexto sociocultural – pauta o comportamento institucional que transforma o combate à corrupção em prioridade institucional, conquanto essa seja apenas uma entre as várias atribuições ministeriais.

O trabalho se justificou pelos próprios resultados, problematizando o Ministério Público e permitindo o conhecimento das suas relações, a partir das quais se estabelece como desafio exercer representações que sejam sinceras e coerentes com a imagem e a autoimagem que compõem a sua identidade institucional. Com efeito, a sinceridade e transparência nos seus mais diversos papéis são essenciais para que a sociedade brasileira compreenda os interesses em jogo e possa decidir suficientemente consciente acerca do Ministério Público que ela que ela deseja para si.

A metodologia traçada foi exitosa, mas o estudo também apresentou dificuldades como, por exemplo, em razão do perecimento no tempo de parte dos anais dos Congressos do Ministério Público; limitação temporal de algumas pesquisas consultadas; e ausência de maior participação de procuradores de justiça na pesquisa de campo. O estudo de campo, consistente na aplicação de questionários semiestruturados, proporcionou a coleta de volumosas informações quantitativas que foram fundamentais para a construção do conhecimento e que ainda podem servir, futuramente, para uma expressiva quantidade de outras correlações possíveis. O instrumento foi elaborado a partir de entrevistas com alguns promotores de justiça, entretanto teria sido enriquecedor se, além dos questionários, também fossem realizadas entrevistas com uma amostra significativa de membros, a fim de aprofundar algumas questões. Sabe-se, contudo, que não haveria tempo e espaços suficientes para a realização das correlações e das entrevistas, considerando os limites que envolvem uma pesquisa de mestrado.

Ademais, o estudo buscou inovar a análise do Ministério Público a partir de uma abordagem interdisciplinar, envolvendo o direito, a história, a criminologia, a comunicação social, a estatística, a sociologia e a ciência política. Essa análise abrangente foi um desafio pessoal diante da extensão do conhecimento exigido, porém também foi um processo enriquecedor para o pesquisador, enquanto mestrando e membro do Ministério Público, por permitir uma compreensão para além das categorias jurídicas com as quais estava acostumado, inclusive saindo da perspectiva deontológica para a ontológica. Antes do desenvolvimento do trabalho, eram esperadas respostas simples com base na mera valorização midiática. Porém o estudo se adensou rapidamente e revelou uma surpreendente imbricação de fenômenos muito mais amplos que envolvem um Ministério Público culturalmente rico, mas com uma mesma identidade. O trabalho também foi um desafio na medida em que o pesquisador integrava o objeto do estudo, o que ensejou grandes reflexões para a compreensão das relações entre a

pesquisa, o próprio trabalho, as convicções pessoais e os papéis sociais. Foi curioso observar como a relação pesquisador/objeto foi se transformando durante a pesquisa, promovendo questionamentos e reformulações constantes das pré-compreensões. Nesse processo também houve um amadurecimento e a aquisição de autoconfiança quanto à realização do desenvolvimento de uma pesquisa que é tão legítima e relevante quanto às avaliações externas, na medida em que, sincera e compromissada tanto com o conhecimento científico como com a sociedade em que atua, apresenta uma visão interna que é pouco conhecida do meio acadêmico.

Diante da complexidade do objeto, certamente a discussão aqui levantada ainda carece de um amadurecimento teórico e ainda há muito a ser estudado. O esforço deste trabalho será recompensado se outros pesquisadores se sentirem desafiados a aprofundar as questões levantadas. Se lograrmos êxito esse intento, teremos somado alguma contribuição à busca de uma reflexão sobre esse campo que é tão interessante, mas pouco estudado. Neste contexto, também podem ser realizadas outras pesquisas, visando, por exemplo, compreender melhor a qualidade do trabalho desenvolvido pelo Ministério Público no enfrentamento da corrupção a partir de outros parâmetros, bem como os seus impactos na autoimagem e imagem institucionais. Além disso, diante da dificuldade de apurar os níveis de impunidade reais, seria interessante esclarecer se há relação entre o desenvolvimento da imagem de agência moralizadora do Ministério Público e a percepção do efetivo descobrimento e punição dos crimes do colarinho branco.

Tratando-se de um mestrado profissional parece oportuno apresentar algumas considerações e propostas de intervenção na tentativa de contribuir para a instituição. Pelos estudos realizados até o momento, observa-se que o comportamento de uma instituição decorre, sobretudo, em virtude três fatores: o desenho institucional, a motivação endógena e o contexto sociocultural que, no final das contas, refletem a identidade institucional. No caso do enfrentamento da corrupção, todos os fatores convergem para o desenvolvimento de uma identidade anticorrupção. Neste contexto, primeiramente, é essencial que o Ministério Público compreenda melhor a sua identidade institucional e avalie internamente as suas prioridades. Além disso, é preciso que haja coerência entre a identidade e o efetivo desempenho da sua representação, o que exige uma atuação de qualidade, proativa, profissional, sistemática, especializada e coordenada com vistas tanto à reação como à prevenção. Por fim, é importante que haja uma comunicação institucional sincera e que rechace as desconfiâncias em relação às representações sociais.

A evolução histórica do Ministério Público brasileiro e dos seus resultados revela que a sua constituição no Brasil, como uma instituição forte e independente, foi uma conquista da

sociedade e, longe do complexo de vira-lata, é uma “jabuticaba que deu certo”. Muito mais do que mero órgão de persecução, o MP se tornou, por opção constitucional, um agente de transformação social, garantidor dos direitos fundamentais, protetor do meio ambiente, redutor de desigualdades sociais e defensor dos valores democráticos e interesses sociais, os quais, no Brasil, se revelaram de difícil implementação senão por meio do sistema de justiça. O enfrentamento da corrupção se insere nesse mesmo contexto e é especialmente difícil de ser combatida já que a própria sociedade, os legisladores e o sistema de justiça têm dificuldades de reconhecer a natureza criminal das condutas de criminosos do colarinho branco. Porém deve-se destacar que a atuação do Ministério Público tem mudado esse cenário e a histórica seletividade penal outrora dirigida a pobres. É sintomático o fato de que a primeira prisão de um agente político no Brasil somente ocorreu em 2013, mas também é interessante perceber o quanto o Brasil se transformou nos últimos anos por meio da atuação das agências anticorrupção, promovendo a responsabilização de altos escalões dos poderes políticos e econômicos responsáveis pelo desvio de bilhões de reais.

É fato que o enfrentamento de interesses tão poderosos tem potencializado as tentativas de alterações da estrutura das agências anticorrupção e de punições aos seus agentes, com vistas ao enfraquecimento do controle dos desvios. O Ministério Público não pode se intimidar diante dessas ameaças e nem mesmo recuar na luta contra a corrupção. As suas únicas defesas são a continuidade de um trabalho sério e a transparência quanto à lisura das suas ações, inclusive quanto ao respeito e proteção de direitos humanos, mantendo-se a coerência entre a imagem e a autoimagem que sustentam a sua identidade.

Vale destacar que, os estudos acerca das agências anticorrupção indicam as características mais importantes ao bom funcionamento dessas instituições são: a independência; a atuação em cooperação com outras instituições; o capital humano especializado e interdisciplinar; a capacidade de investigar casos complexos e de grande magnitude; a capacidade de realização de pesquisas e avaliação de políticas anticorrupção; a agência deve ser duradoura e não ocasional; e devem ter o apoio da opinião pública. Por outro lado, segundo a percepção dos promotores e procuradores, o Ministério Público está aquém de realizar uma atuação de qualidade no enfrentamento da corrupção. Os maiores obstáculos à melhoria desse cenário indicados foram as deficiências estruturais: a falta de estrutura e/ou de recursos financeiros internos; a distribuição inadequada de atribuições; a falta de assessoria técnica, jurídica e/ou administrativa; e a falta de unidade e planejamento estratégico. De fato, verificou-se que pouquíssimas Promotorias de Justiça no Estado da Bahia possuem condições de desenvolver trabalhos especializados no combate a corrupção.

Impõe-se observar que tanto no âmbito nacional como no Ministério Público do Estado da Bahia falta uma política pública contra a corrupção que seja clara e efetiva. O planejamento estratégico apesar de conhecido pela maioria não tem chegado às pontas com força para impulsionar uma atuação mais sistemática. É preciso ter uma direção e efetivamente trabalhar nesse caminho, o que pressupõe a indicação de metas claras a serem cumpridas pelas Promotorias de Justiça e o eficaz monitoramento, o que já pode ser feito mediante o aperfeiçoamento dos sistemas construídos pela própria instituição, a exemplo do IDEA. As unidades ministeriais devem buscar soluções de gestão que visem a racionalização dos recursos e otimização da energia institucional, preferindo-se sempre as ações que resultem em maiores retornos positivos para a sociedade. A administração superior tem um papel fundamental, indicando critérios razoáveis para a racionalização das prioridades e dos recursos, ressaltando o fortalecimento da unidade ministerial. Neste processo, a liderança é o melhor caminho, canalizando a energia positiva dos membros e rejeitando totalmente as perspectivas que violem a autonomia e a independência funcional dos membros do Ministério Público, que, ao fim e ao cabo, são um dos maiores pilares do funcionamento das agências anticorrupção. As orientações sumulares, notas técnicas, recomendações, compartilhamento do conhecimento e operações conjuntas auxiliam nesse processo.

O combate à corrupção precisa abranger a prevenção e a repressão, porém o MP cumpre apenas parte desse trabalho. Por isso, é necessário sistematizar o trabalho e fortalecer a estrutura, que deve ser dotada de ferramentas para a formulação de pesquisas, produção e difusão de conhecimento, varreduras proativas e investigações eficientes, além do aperfeiçoamento legislativo e educação da sociedade. Existem muitas iniciativas no âmbito da prevenção, mas ainda são muito tímidas, incipientes e, frequentemente, provocadas pelo público externo. Ao invés de fruto de iniciativas e custos pessoais, o trabalho de enfrentamento da corrupção precisa ser um produto natural do desempenho estratégico da instituição.

No interior, além da maior precariedade da estrutura, as promotorias têm acumulado atribuições diversas e dissonantes que inviabilizam uma atuação eficiente na proteção do patrimônio público e moralidade administrativa. É comum encontrar enormes acervos de procedimentos investigatórios parados que não vão a lugar nenhum e que desestimulam o interesse dos promotores pela atuação nessa área, fazendo com que os mais experientes sempre busquem outras promotorias menos cansativas. Essa realidade precisa mudar, principalmente através de uma revisão geral das atribuições de todas as promotorias, a fim de reformular a distribuição mediante critérios proporcionais e objetivos que assegurem a tutela adequada dos interesses protegidos pelo MP conforme as prioridades institucionais, evitando-se por exemplo

a cumulação de áreas estratégicas como infância e juventude, crime em geral e patrimônio público e moralidade administrativa. Nesse processo, deve-se dar atenção especial às Comarcas com mais de 100 mil habitantes que, conforme o planejamento estratégico, devem ter promotorias especializadas. É importante, ainda, que sejam definidos critérios adequados de avaliação da qualidade da atuação da instituição, bem como diagnosticados os principais fatores que interferem em suas ações. Assim, em tese, caminhará o Ministério Público na direção das melhores práticas das agências anticorrupção, bem como promovendo a qualidade das ações que sejam compatíveis com a sua identidade institucional.

Conquanto o Ministério Público do Estado da Bahia possua notável estrutura de investigação, essas ferramentas normalmente se concentram na capital e, por atenderem a todo o Estado, muitas vezes falta comunicação e demora para chegar na ponta. Assim, compreende-se que, para uma atuação mais eficiente nessa área, deve-se buscar maior capilarização e a especialização dos órgãos de execução, com a criação de estrutura própria, principalmente de serviços de apoio e interdisciplinares, que deve ser capacitada continuamente.

Em que pese o planejamento estratégico tenha indicado a criação apenas de Promotorias de Justiça especializadas no combate à corrupção nos municípios de maior porte, esse modelo deve ser complementado com a formação de grupos de atuação especializada regionais (GAECO ou GA ECC), com atribuições simultaneamente civis e criminais, para atuação conjunta com os promotores titulares, com vistas à apuração e persecução de infrações complexas. Assim, haverá a conjugação das garantias e dos direitos fundamentais - mediante o fortalecimento da figura do promotor natural e da sua independência - com a flexibilidade, expertise e especialização do grupo de atuação, a ser composto por procuradores, promotores e servidores vocacionados e com maior capacidade técnica para os desafios do enfrentamento dos crimes mais complexos do colarinho branco e de organizações criminosas. Essa estrutura, além de ser mais flexível, podendo até mesmo ser criada, aumentada ou reduzida, conforme a necessidade, por ato administrativo - já que análoga à designação - ainda permite as trocas de experiências entre o promotor natural e o grupo de atuação especial. Vale salientar que os referidos grupos, devem buscar maior capilaridade e contar com equipe de apoio diversificada, para o adequado tratamento interdisciplinar que exigem os crimes do colarinho branco. No plano estadual, as promotorias especializadas e os grupos de atuação especial devem se organizar com outras estruturas, como o CAOPAM, o CAOCRIM e o CSI para o compartilhamento de informações, desenvolvimento de estudos, intensificação de capacitação e, principalmente, o planejamento de estratégias de atuação preventivas e coordenação das demais Promotorias de Justiça. Essa estrutura também deve-se relacionar com os demais

Ministérios Públicos do Brasil, bem como com as demais agências anticorrupção para atuação conjunta, fortalecimento da rede e produção de ações educativas para toda a sociedade.

Também é importante que haja articulações junto a outras instituições como as polícias, controladorias, tribunais de contas, órgãos financeiros e tributários e, principalmente, o Poder Judiciário. Afinal, a atuação em rede é fundamental e o trabalho do Ministério Público não será integral se as ações de responsabilização continuarem prescrevendo e esbarrando em outras dificuldades como acontece diariamente. Para além disso, a proteção dos direitos fundamentais deve ser sempre a marca fundamental da atuação que legitima toda a ação ministerial e que garanta a confiança necessária para a sua continuidade enquanto instituição essencial. Aliás, o florescimento do Ministério Público exige os solos democráticos dos Estado de Direito, mesmo porque o terreno desportista não combina com as suas finalidades e independência. Vale dizer que quase todas as sugestões já são objeto do planejamento estratégico e aguardam providências que não necessitam de outras providências complexas, senão de medidas administrativas.

Ainda não sabemos como será o novo mundo após a Pandemia do coronavírus. É possível que estejamos encerrando um ciclo e iniciado um novo capítulo da sociedade, inclusive com novos rearranjos de prioridade e organização. Os efeitos econômicos também exigirão a reavaliação da atuação estratégica e da distribuição dos recursos disponíveis. É preciso planejar a atuação do Ministério Público com vistas à efetividade e a aproximação da revisão do atual planejamento estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia pode ser uma ótima oportunidade para a consagração da identidade institucional no enfrentamento da corrupção, se assim desejar a instituição

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JR., Ivo. **Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção**. Rev. direito GV, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 75-98, Junho 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322011000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 08 dez. 2018.
- ARAGÃO, Eugênio J. G. O Ministério Público na Encruzilhada: Parceiro entre Sociedade e Estado ou Adversário Implacável da Governabilidade? In: **Direito Constitucional Contemporâneo: Estudos em Homenagem ao Professor Michel Temer** (Mariana Barbosa Baeta Nweves, Samantha Meyer Pflug e Des. Newton de Lucca, Org.), São Paulo: Quartier Latin, 2012.
- ARANTES, Rogério B. **Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política**. Justitia (São Paulo), v. 197, p. 325-335, 2007.
- ARANTES, Rogério B. **Polícia Federal e Construção Institucional**. In: Leonardo Avritzer; Fernando Filgueiras. (Org.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. 1ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 99-132
- ARANTES, Rogério B.; Moreira, Thiago. M. Q. **Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal**. Opinião Pública, Vol. 25, nº 1, pp 97-135. 2019.
- ARAS, Vladimir. **Corrupção e direitos humanos no sistema interamericano**. 2018. Disponível em: <https://vladimiraras.blog/2018/11/22/corruptao-e-direitos-humanos-no-sistema-interamericano/>. Acesso em 05 de dezembro de 2018.
- ARAS, Vladimir. **História institucional do Ministério Público brasileiro (4): MPF ou AGU?**. 2019. Disponível em: <https://vladimiraras.blog/2019/06/28/historia-institucional-do-ministerio-publico-brasileiro-4-mpf-ou-agu/>. Acesso em 07 de agosto de 2019.
- ARGENTINA. **Constitucion de la Nación Argentina**. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso em 21 de abril de 2020.
- ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA BAHIA. Publicações. Disponível em: <http://www.ampeb.org.br/publicacoes/>

AZEVEDO, Victor Hugo. **Ministério Público: a jabuticaba que deu certo**. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/2320-ministerio-publico-a-jabuticaba-que-deu-certo.html>. Acesso em 28 de abril de 2020.

BAHIA. Ministério Público. Assessoria de Gestão Estratégica. **Plano Estratégico 2011-2023**. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, 2011

BAHIA. Ministério Público do Estado. Coordenadoria de Gestão Estratégica. **Manual Sistema de Governança Institucional (Channel)** – Módulo Projetos / Ministério Público do Estado da Bahia. Coordenadoria de Gestão Estratégica. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, 2020. 138. p.

BAHIA. Ministério Público. Coordenadoria de Gestão Estratégica. **Plano Geral de Atuação 2020**. Ministério Público do Estado da Bahia. Coordenadoria de Gestão Estratégica - Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, 2020.

BARBACETTO, G.; GOMEZ, P.; TRAVAGLIO, M. **Operação Mãos Limpas: A verdade sobre a operação italiana que inspirou a Lava Jato**. Porto Alegre: CDG, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Empurrando a História: combate à corrupção, mudança de paradigmas e refundação do Brasil. In: **Corrupção: Lava Jato e Mãos Limpas** (Maria Cristina Pinotti Org.). 1a - ed. — São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019. E-Book.

BRASIL. Lei de 16 de dezembro de 1830. **Coleção de Leis do Império do Brasil - 1830**, Página 142 Vol. 1 pt I (Publicação Original). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38059-16-dezembro-1830-565840-publicacaooriginal-89575-pl.html. Acesso em 06 de abril de 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.835 de 1º de dezembro de 1871. **Coleção de Leis do Império do Brasil - 1871**, Página 708 Vol. 1 pt. II (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-4835-1-dezembro-1871-552265-norma-pe.html>. Acesso em 06 de abril de 2019.

BRASIL. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. **Coleção de Leis do Brasil - 1890**, Página 2664 Vol. Fasc.X (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 06 de abril de 2019.

BRASIL. **Exposição de motivos da do Projeto de Lei nº 1.446/1991. 1991**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20AGO1991.pdf#page=126>. Acesso em 06 de abril de 2019.

CABRAL NETTO, Joaquim. **Visão Diacrônica do Ministério Público**. Belo Horizonte: Speed Editora, 2016. 120 p.

CASTELLS, Manuel. **O poder da Identidade**. Rio de Janeiro: Editora Paz & Terra, 2018. E-Book.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público Federal e a administração da justiça no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 1998 [edição eletrônica 2010]. Disponível em: <http://static.scielo.org/scielobooks/qb3pp/pdf/castilho-9788579820373.pdf>. Último acesso: 10 de abril de 2019.

CIDH. **Caso Ramírez Escobar Y Otros Vs. Guatemala**. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_esp.pdf. Acesso em 05 de dezembro de 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Analítico Propositivo Justiça Criminal, Impunidade e Prescrição**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/02/11d012fd8332bc85be276afad1e32cc6.pdf>. Acesso em 11 de agosto de 2020.

CNMP. **Fórum Nacional de Combate à Corrupção**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/forum-nacional-de-combate-a-corrupcao-fncc/o-forum/institucional>. 2017. Acesso em 26 de julho de 2020.

CNMP. **Ministério Público: Um retrato 2018**. Vol. VII – Brasília: CNMP, 2018. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. 2018. Acesso em 01 de maio de 2020.

CNMP. **Relatório da Pesquisa de Satisfação e Imagem do CNMP e do Ministério Público**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/3-noticias/todas-as-noticias/10695-divulgada-pesquisa-de-satisfacao-e-imagem-sobre-ministerio-publico-e-cnmp>. Acesso em 07 de setembro de 2019.

CNMP. **Relatório de Resultados do Planejamento Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público – vigência de 2010 a 2017**. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CCAF/RELATORIO_DE_RESULTADOS.pdf. Acesso em 07 de setembro de 2019.

CNPG. **Investigações Exitosas realizadas pelos Ministérios Públicos brasileiros.**

Disponível em:

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/LIVRO_investiga%C3%A7%C3%B5es%20exitosas_MIOLO_0.pdf. Acesso em 06 de abril de 2019.

CONAMP. **Congressos Nacionais do Ministério Público.** Disponível em:

<https://www.conamp.org.br/pt/congresso-nacional-do-mp.html>.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional.** 7ª ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2013.

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

DATAFOLHA. **O maior problema do País. Instituto de Pesquisa Datafolha, Opinião Pública, dossiês.** São Paulo, fev. de 2015. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml>. Acesso no dia 21 de abril de 2020

DATAFOLHA. **Saúde continua o principal problema citado por entrevistados, diz Datafolha.** Instituto de Pesquisa Datafolha. São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1923431-saude-continua-o-principal-problema-citado-por-entrevistados-diz-datafolha.shtml>. Acesso no dia 21 de abril de 2020.

DATAFOLHA. **Saúde supera segurança na lista de principais problema do país, aponta Datafolha.** Instituto de Pesquisa Datafolha. São Paulo, 2019. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/saude-supera-seguranca-na-lista-de-principais-problema-do-pais-aponta-datafolha.shtml>. Acesso no dia 21 de abril de 2020.

DOUGLAS, Mary. **Como Pensam as Instituições.** Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

ENCCLA. **Quem somos.** Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>. Acesso em 26 de julho de 2020.

ÉPOCA. **Manifestações contra governo Dilma ocorrem em todos os estados e reúnem 3,6 milhões.** 2016. Disponível em:

<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2016/03/protestos-anti-governo-marcam-domingo.html>. Acesso no dia 21 de abril de 2020.

ESPAÑA. **Constitución Española**. Disponível em:

<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#t6>. Acesso em 21 de abril de 2020.

FERREIRA, Luciano Vaz; FORNASIER, Mateus de Oliveira. **Agências anticorrupção e administração pública: uma perspectiva comparada entre o Brasil e outros países**. Quaestio Iuris, Rio de Janeiro, v. 08, n. 3, p. 1583-1601, 2015.

FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social**. Opin. Publica, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, Nov. 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=en&nrm=iso. acesso em 08 dez. 2018

FONSECA-SILVA, Maria da Conceição. Funcionamento discursivo e cenas validadas de escândalos na esfera do poder político. São Paulo: **Revista Estudos Linguísticos**, v. 38, n. 3, set./dez. 2009, p. 193-203. Disponível em: http://www.gel.org.br/estudoslinguisticos/volumes/38/EL_V38N3_15.pdf.. Acesso em: 27 janeiro de 2019.

FONSECA-SILVA, M. C. ; FONSECA-NUNES, V. . Efeitos-sentido de memória e de justiça em julgamentos de casos de corrupção. In: **VII SEAD - Seminário de Estudos em Análise do Discurso**, 2015, Recife. VII SEAD, 2015. v. 7. p. 1-6.
<http://anaisdosead.com.br/7SEAD/POSTERES/MariadaConceicaoFonseca-SilvaeViniciusFonseca-Nunes.pdf>. Acesso em: 05 de março de 2019.

G1. **Manifestações a favor da Lava Jato reúnem milhares de pessoas neste domingo**. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/manifestacoes-a-favor-da-lava-jato-e-contra-a-corrupcao-ocorrem-em-todo-o-pais.ghtml>. Acesso no dia 21 de abril de 2020.

GARCIA, Monique Julien. A origem do Ministério Público e sua atuação no Direito comparado. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 2, p. 131-155, 2012. Disponível em: http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/44/27. Acesso em: 05 de março de 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral; MENDONÇA, Andrey Borges. **Manual do Procurador da República**. Salvador: JusPODIVM, 2013. p. 579

GOFFMAN, Erving. **A Representação do Eu na Vida Cotidiana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. 233 p.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. 308p.

ITÁLIA. **Costituzione della Repubblica Italiana de 1947**. Disponível em: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>. Acesso em 21 de abril de 2020.

JANOT, Rodrigo. **Nada Menos que tudo**. São Paulo: Editora Planeta 2019. E-Book.

LA INFORMACIÓN. **La Fiscalía Anticorrupción desbordada por más de un caso de corrupción al día en 2015**. 2016. Disponível em: https://www.lainformacion.com/espana/Anticorrupcion-mantenia-abiertos-Memoria-Fiscalia_0_951205270/ . Acesso no dia 21 de abril de 2020.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?**. Rio de Janeiro: CESeC, 2016. Disponível em: https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2016/12/CESEC_MinisterioPublico_Web.pdf. Último acesso em 03 de março de 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. São Paulo: Saraiva, 1991. 663 p.

MELO, André Luís Alves de Melo. **O Ministério Público no Mundo**. Migalhas, 2006. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/33277/o-ministerio-publico-no-mundo>. Acesso em 22 de abril de 2020.

MOVIMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DEMOCRÁTICO. **PL de Abuso de Autoridade**. Disponível em: <https://mpd.org.br/pl-de-abuso-de-autoridade/>. Acesso em 01 de julho de 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Memorial: Centro de Memória e Cultura**. Disponível em: <http://www.memorial.mpba.mp.br/>. Acesso em 01 de maio de 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **“Operação Adsumus”: mandados de condução coercitiva são cumpridos em Salvador, Lauro de Freitas e Camaçari**. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/noticia/34123>. Acesso em 01 de maio de 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em 16 de maio de 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Força-tarefa Lava Jato devolve valor histórico para Petrobras**. 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em 16 de maio de 2019.

MOISÉS, José Álvaro. **A desconfiança nas instituições democráticas**. Opin. Pública, Campinas, v. 11, n. 1, p. 33-63, mar. 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=pt&nrm=iso. acesso em 08 dez. 2018.

NASCIMENTO, Fillipi Lúcio. **A institucionalização de agências anticorrupção no Brasil: potencialidades e desafios**. Rev. Cadernos de Campo, Araraquara, n. 25, p. 87-111, 2018

OECD, **Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models**: Second Edition, OECD Publishing, Paris, 2013. Disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264187207-en>. acesso em 12 abril. 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles M. de. **Cultura do Escândalo e a “ortodontia” da accountability em democracias recentes: as reformas anticorrupção no Brasil na “Era Lava Jato”**. Revista da CGU, v. 11, n. 18, 2019. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/66. Acesso em 12 de agosto de 2020.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa de 1974**. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em 21 de abril de 2020.

PORTUGAL. **Lei nº 68/2019, de 27 de agosto de 2019**. Disponível em: http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/novo_estatuto_do_mp.pdf. Acesso em 22 de abril de 2020.

PORTUGAL. Universidade de Coimbra. **Ordenações Afonsinas**. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas/12p315.htm>. Acesso em 06 de abril de 2019.

RAMOS, Núbia dos Reis ; LANIADO, R. N. . Direitos Humanos, Segurança E Democracia - Tensões na Esfera Pública No Brasil Contemporâneo. In: Herbert Toledo Marins; Luiz Claudio Lourenço. (Org.). **Criminalidade, direitos humanos e segurança pública na Bahia**. 1ed.Salvador: Editora da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2014, v. 1, p. 269-301. Disponível em: <https://www1.ufrb.edu.br/editora/component/phocadownload/category/2-e-books?download=53>. Acesso em 09 de dezembro de 2018.

REPORTER UNESP. **Manifestações expõem crises e esperanças desde a redemocratização.** 2019. Disponível em: <http://reporterunesp.jor.br/2019/10/29/manifestacoes-expoem-crises-e-esperancas-desde-a-redemocratizacao/>. Acesso no dia 21 de abril de 2020

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. **Ministério Público: Velha instituição com novas funções?**. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 113, p. 51-82, 2017.

SADEK, M. T. Cidadania e ministério público. In SADEK, MT., org. SANCHES FILHO, AO., et al. **Justiça e cidadania no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. pp. 3-22. ISBN 978-85-7982-017-5. Disponível em: <http://books.scielo.org>.

SILVA, Marco Antônio Chaves. **Atuação Fiscalizadora das Corregedorias-Gerais do Ministério Público e a Utilização de Medidas Cautelares no Âmbito Disciplinar.** In CNMP. Revista Jurídica Corregedoria Geral: a atuação fiscalizadora das corregedorias do Ministério Público, Volume III. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2017/REVISTA_JURIDICA-2017-vol-3_CS6_ONLINE.pdf. Acesso em 22 de abril de 2020.

SIMON, John Anthony. **Considerações sobre o Ministério Público Norte-Americano.** Disponível em: https://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1285250727.pdf. Acesso em 22 de abril de 2020.

SIQUEIRA NETTO, Carlos. Ministério Público: uma nova estratégia para o seu aperfeiçoamento. In: **V Congresso Nacional do Ministério Público.** Recife, 1977. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/pt/congresso-nacional-do-mp.html>

SOUSA, Gisela M. S. F.. **Comunicação institucional, imagem corporativa e identidade corporativa: a inter-relação das categorias.** Cambiassú (UFMA), v. XVI, p. 177-191, 2006.

SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso: da escravidão à Lava Jato.** Rio de Janeiro: Editora Casa da Palavra, 2017. E-Book.

SUTHERLAND, Edwin Hardin. A Criminalidade de Colarinho Branco. **Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal**, [S.l.], v. 2, n. 2, fev. 2014. ISSN 2358-1956. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/redppc/article/view/56251>. Acesso em: 08 dez. 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2019.** Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019>. Acesso em 15 de abril de 2020.

THIRY-CHERQUES, H. R. **Pierre Bourdieu: a teoria na prática.** RAP: Rio de Janeiro 40(1):27-55, Jan./Fev. 2006.

THORNTON, Mark. **Criminalização: análise econômica da proibição das drogas.** São Paulo: LVM Editora, 2018. 256p.

UOL. **Manifestação no Rio de Janeiro reúne 300 mil pessoas na prefeitura, diz PM.** 2013. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/20/manifestacao-no-rio-de-janeiro-ja-reune-100-mil-pessoas-diz-pm.htm>. Acesso no dia 21 de abril de 2020

XIMENES, Eduardo Araujo Rocha. **Evolução histórica da responsabilização dos agentes públicos por improbidade administrativa no direito brasileiro.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 18 jan. 2016. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55063&seo=1>. Acesso em: 07 abr. 2019.

APÊNDICE A – Levantamento das teses dos Congressos Nacionais do Ministério Público

CONGRESSO	TOTAL DE TESES	TESES SOBRE CORRUPÇÃO/IMPROBIDADE
1º Congresso São Paulo (1942)	42	NENHUMA
5º Congresso Recife (1977)	53	NENHUMA
12º Congresso Fortaleza (1998)	143	- Descriminalização da corrupção passiva eleitoral (art. 299 do CE)
13º Congresso Curitiba (1999)	233	- A Esfinge da Lei de Improbidade Administrativa (Considerações sobre o Caput do Art. 11 da Lei N° 8.429/92) - Os Agentes Políticos e as Sanções da Lei de Improbidade Administrativa - Improbidade Administrativa: Possibilidade, com Apoio no Art. 1.113 do CPC, de Venda Antecipada de Veículos Automotores Arrestados - Improbidade Administrativa em Relação à Administração Ambiental - Improbidade Administrativa dos Agentes Públicos e as Contratações Irregulares de Servidores
14º Congresso Recife (2001)	162	- Defesa do patrimônio público - Improbidade administrativa indevida dispensa de concurso de ingresso no serviço público - A conveniência da reparação do dano x a impossibilidade de transação na Lei de Improbidade Administrativa - Uma proposta alternativa - Tortura e abuso de autoridade - Subsunção à Lei de Improbidade Administrativa - Ocorrência de dano moral ao estado - necessidade de Reparação
16º Congresso Belo Horizonte (2005)	104	- Competência de foro concorrente para atos de improbidade administrativa praticados por agentes públicos estaduais - Prescrição de ato de improbidade administrativa quando não previsto prazo prescricional para demissão na legislação específica, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego públicos (servidores públicos civis e militares) - Perda de cargo militar em ação civil de responsabilidade por ato de improbidade administrativa - A atuação do Ministério Público no combate à improbidade administrativa decorrente da violação dos direitos fundamentais sociais por omissão - É possível a indisponibilidade de bens de agentes condenados por improbidade administrativa por violação aos princípios constitucionais da administração pública? - A necessidade de preservar a eficiência da lei de improbidade administrativa
17º Congresso Salvador (2007)	124	- Ampliação da delação premiada aos atos de improbidade administrativa - Da improbidade administrativa na contratação de escritórios de advocacia sem licitação por órgãos públicos - Da necessária publicidade oficial das condenações por ato de improbidade Administrativa - Da retenção liminar dos vencimentos de agente público demandado pela prática de ato de improbidade administrativa

		<ul style="list-style-type: none"> - Desafio do Ministério Público na concretização do princípio da proporcionalidade licitatória como forma de obstáculo à corrupção - Estudo sobre o dolo no direito administrativo e na improbidade administrativa - Interceptação telefônica como prova emprestada em ação civil por ato de Improbidade administrativa - A relação entre inércia judicial e falta de efetividade das ações civis públicas na área de improbidade administrativa estudo de caso na comarca de Ilhéus/Bahia - A possibilidade de formalização de termo de compromisso de ajustamento de conduta em matéria relacionada à improbidade administrativa - Ampliação do foro privilegiado de prefeitos. Ministério Público e combate à corrupção lato sensu: a inconstitucionalidade da proposta de emenda 358/2005
18º Congresso Florianópolis (2009)	99	<ul style="list-style-type: none"> - Ato de improbidade administrativa afastamento do agente público poder geral de cautela - A singularidade do prazo de defesa prévia da lei de improbidade administrativa - Interpretação do vocábulo desvio previsto na cabeça do artigo 10 da lei de Improbidade administrativa - Transparência, inexistência de sigilo bancário em transações a partir de contas de entes públicos junto à instituições financeiras e efetivo o combate à corrupção - Da não aplicação do art. 47, parágrafo único, do CPC, às ações de improbidade Administrativa - Da inexistência do direito de prefeitos à indicação de local, dia e hora para ouvida em sede de investigação de improbidade administrativa conduzida pelo Ministério Público
19º Congresso Belém (2011)	69	<ul style="list-style-type: none"> - Inversão do ônus da prova na ação civil pública por improbidade administrativa – Hipótese de aplicação do artigo 9º, inc. VII, da Lei 8.249/92 - Improbidade Administrativa Eleitoral - A integração entre o Estatuto da Cidade e a Lei de Improbidade Administrativa - Da participação do promotor de justiça na divulgação da campanha "o que você tem a ver com a corrupção?" como um dos critérios objetivos para aferição do merecimento
20º Congresso Natal (2013)	77	<ul style="list-style-type: none"> - A Tutela Inibitória de Proibição de Contratar com o Poder Público na Improbidade Administrativa - A Ação de Improbidade Administrativa como Instrumento de Proteção dos Conhecimentos Tradicionais - Emprego Irregular de Verbas Públicas e a Incidência do Inciso XI do Artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa - Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade na aplicação da Lei 8.429/1992: a insignificância no domínio da improbidade administrativa e o respeito à cidadania - O Papel do Ministério Público no Combate à Corrupção na Lei 12.846/2013
21º Congresso Rio de Janeiro (2015)	75	<ul style="list-style-type: none"> - Tac em improbidade administrativa - A responsabilidade do prefeito municipal por ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da administração pública ante à omissão de viabilização de instrumento democrático previsto no estatuto da cidade, bem como ausência de disponibilização no portal da transparência”.

		<ul style="list-style-type: none"> - Direito fundamental de acesso à informação pública, improbidade administrativa e estratégias de enfrentamento pelo ministério público - Prova obtida a partir da colaboração premiada e sua utilização em processos de improbidade administrativa - Crimes licitatórios e atividade empresarial: revisão das penas como parte do programa de combate à corrupção lato sensu no brasil - Ampla transparência e controle social como meios de redução dos índices de corrupção no brasil - Atividade empresarial e corrupção: crítica ao modelo de acordo de leniência previsto na lei 12.846/2013 - A corrupção no poder legislativo - um atentado à democracia e aos direitos humanos
22º Congresso Belo Horizonte (2017)	93	<ul style="list-style-type: none"> - O prazo prescricional da ação de improbidade administrativa proposta em face de servidor no exercício de cargo efetivo ou emprego - A utilização dos relatórios de inteligência financeira oriundos do COAF como meio de prova na Persecução dos atos de improbidade administrativa de agentes públicos - A improbidade por omissão na conservação do patrimônio público - Improbidade administrativa por dolo presumido em omissão reiterada do gestor competente para estruturação do conselho municipal de saúde - Aplica-se a súmula vinculante nº 13 às nomeações para cargos políticos na administração pública, sendo que a investidura em violação a esse enunciado, além da nulidade do ato administrativo, caracteriza improbidade administrativa por violação de princípios (artigo 11 da lia) - Perda do cargo de membro do Ministério Público em decorrência da prática de crime e de ato de improbidade administrativa - Difusão do princípio constitucional anticorrupção e o respectivo impacto na corrupção inconvenional
23º Congresso Goiânia (2019)	104	<ul style="list-style-type: none"> - A distribuição dinâmica do ônus da prova na ação de improbidade administrativa - A aplicação da teoria da actio nata às ações de improbidade administrativa - Colaboração premiada em ações de improbidade administrativa: uma releitura do princípio da indisponibilidade do interesse público - Tortura e improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública - Tipologia: Uma alternativa para a resolutividade no combate à corrupção - Prometeu e a metamorfose da corrupção ambiental - Retenção limitar de remuneração de agentes públicos em ações de improbidade administrativa - A medida cautelar de protesto como forma de interrupção da prescrição em ações de improbidade administrativa - Alienação antecipada de bens em processos de improbidade administrativa: necessário instrumento de efetividade da prestação jurisdicional

APÊNDICE B – Levantamento das despesas nominais do Ministério Público com o enfrentamento da corrupção e a defesa moralidade nas leis orçamentárias de 2013 a 2020

ORÇAMENTO 2020 - LEI Nº 14.184 DE 10 DE JANEIRO DE 2020

4074 Atuação Ministerial de Fomento à Probidade na Gestão Pública - Fomentar ações judiciais e/ou extrajudiciais para qualificar e subsidiar a atuação finalística com ênfase na resolutividade e nas medidas que objetivem a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa - 100.000

Total: R\$100.000,00

Projeto / Atividade	Total
Atuação Ministerial na Defesa e Proteção da Mulher e da População LGBTQ+	110.000
4073 Atuação Ministerial de Fomento ao Combate a Criminalidade	205.000
4074 Atuação Ministerial de Fomento à Probidade na Gestão Pública	100.000
4075 Atuação Ministerial na Defesa dos Direitos Cíveis e das Entidades do Terceiro Setor	140.000
4081 Assessoria Técnica na Atuação Finalística do Ministério Público	485.000
4083 Atuação Ministerial na Defesa e Proteção dos Direitos Humanos	225.000
4732 Atuação Ministerial na Defesa da Educação Pública de Qualidade	285.000
4758 Atuação Ministerial no Aperfeiçoamento do Sistema de Defesa Social e Segurança Pública	170.000
4761 Atuação Ministerial na Defesa e	250.000

Proteção da Saúde Pública	
4765 Atuação Ministerial na Defesa e Proteção da Criança e do Adolescente	230.000
5211 Implementação da Atividade de Inteligência e Segurança Institucional do Ministério Público	840.000
6268 Atuação Ministerial na Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor	110.000
6269 Atuação Ministerial na Defesa e Proteção da Bacia do Rio São Francisco	175.000
6271 Atuação Ministerial na Defesa e Proteção do Meio Ambiente	630.000
6612 Atuação Ministerial na Defesa e Proteção da Mata Atlântica	185.000

ORÇAMENTO 2019 – LEI Nº 14.036 DE 20 DE DEZEMBRO DE 2018

2055 Atuação Ministerial na Área de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa - Realizar ação ministerial por meio de suporte técnico especializado e interdisciplinar a integrantes do Ministério Público, para investigação de ameaças ou danos ao Patrimônio Público e à Moralidade Administrativa - 179.000

4762 Atuação Ministerial na Área de Repressão, Prevenção e Promoção do Combate à Corrupção e à Impunidade - Realizar ações de sensibilização para mudança de atitudes em prol do fortalecimento dos valores éticos pela sociedade, combate à corrupção e a impunidade - 40.000

7316 Qualificação de Integrante do Ministério Público na Área de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa - Promover ações de qualificação aos integrantes do Ministério Público e de desenvolvimento de competências técnicas e comportamentais necessárias ao exercício das atividades funcionais na área de defesa do patrimônio público e

moralidade administrativa, que assegurem a melhoria qualitativa e quantitativa do oferecimento de serviços ao cidadão - 54.000

Total: R\$273.000,00

ORÇAMENTO 2018 - LEI Nº 13833 DE 10 DE JANEIRO DE 2018

2055 Atuação Ministerial na Área de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa - Realizar ação ministerial por meio de suporte técnico especializado e interdisciplinar a integrantes do Ministério Público, para investigação de ameaças ou danos ao Patrimônio Público e à Moralidade Administrativa - 120.000

4762 Atuação Ministerial na Área de Repressão, Prevenção e Promoção do Combate à Corrupção e à Impunidade - Realizar ações de sensibilização para mudança de atitudes em prol do fortalecimento dos valores éticos pela sociedade, combate à corrupção e a impunidade - 54.000

7316 Qualificação de Integrante do Ministério Público na Área de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa Promover ações de qualificação aos integrantes do Ministério Público e de desenvolvimento de competências técnicas e comportamentais necessárias ao exercício das atividades funcionais na área de defesa do patrimônio público e moralidade administrativa, que assegurem a melhoria qualitativa e quantitativa do oferecimento de serviços ao cidadão - 40.000

Total: R\$214.00,00

ORÇAMENTO 2017 - LEI Nº 13.602 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2016

2055 Atuação Especializada em Investigação na Área de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa - Prover o suporte técnico especializado e interdisciplinar a integrantes do Ministério Público para investigação de ameaças ou danos ao Patrimônio Público e à Moralidade Administrativa - 50.000

4762 Atuação Ministerial na Área de Repressão, Prevenção e Promoção do Combate à Corrupção e à Impunidade Realizar ações de sensibilização para mudança de atitudes em prol do fortalecimento dos valores éticos pela sociedade, combate à corrupção e a impunidade - 43.000

7315 Disseminação da Caixa de Ferramenta de Trabalho Institucional na Área de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa - Implementar conjunto de instrumentos operacionais, caixa de ferramenta, a serem desenvolvidos e implantados para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho, a ampliação do escopo das ações realizadas e o apoio ao aprimoramento de serviços prestados pela instituição na área de defesa do patrimônio público e moralidade administrativa - 33.000

7316 Qualificação de Integrante do Ministério Público na Área de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa - Promover ações de qualificação continuada de integrantes do Ministério Público e de desenvolvimento de competências técnicas e comportamentais necessárias ao exercício das atividades funcionais na área de defesa do patrimônio público e moralidade administrativa, que assegurem a melhoria qualitativa e quantitativa do oferecimento de serviços ao cidadão -18.000

Total: R\$144.000,00

ORÇAMENTO 2016 - LEI Nº 13.470 DE 30 DE DEZEMBRO DE 2015

4762 Atuação Ministerial na Área de Repressão, Prevenção e Promoção do Combate à Corrupção e à Impunidade - Realizar ações de sensibilização para mudança de atitudes em prol do fortalecimento dos valores éticos pela sociedade, combate à corrupção e a impunidade - 25.000

7314 Aprimoramento de Fluxo e Procedimento da Área de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa - Aprimorar os fluxos e procedimentos da área de defesa do patrimônio público e moralidade administrativa no Ministério Público, com vistas à análise e mapeamento dos processos de trabalho, identificando oportunidades de aperfeiçoamento de serviços - 23.000

7315 Disseminação da Caixa de Ferramenta de Trabalho Institucional na Área de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa - Implementar conjunto de instrumentos operacionais, caixa de ferramenta, a serem desenvolvidos e implantados para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho, a ampliação do escopo das ações realizadas e o apoio ao aprimoramento de serviços prestados pela instituição na área defesa do patrimônio público e moralidade administrativa - 28.000

7316 Qualificação de Integrante do Ministério Público na Área de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa - Promover ações de qualificação continuada de integrantes do Ministério Público e de desenvolvimento de competências técnicas e comportamentais necessárias ao exercício das atividades funcionais na área de defesa do patrimônio público e moralidade administrativa, que assegurem a melhoria qualitativa e quantitativa do oferecimento de serviços ao cidadão - 18.000

Total: R\$94.000,00

ORÇAMENTO 2015 - LEI Nº 13.225 DE 23 DE JANEIRO DE 2015

6404 Atuação Ministerial na **Defesa e Proteção da Cidadania e Direitos Humanos** Desenvolver ações judiciais e/ou extrajudiciais para **prevenir e combater a ilegalidade e a lesão ao patrimônio Público e a moralidade administrativa**, a discriminação, o preconceito e todas as manifestações de violência contra a dignidade da pessoa, ampliado os acessos para a garantia dos direitos de cidadania, com especial atenção para as mulheres, idosos e pessoas com deficiências - 250.000

Total: R\$250.000,00

ORÇAMENTO 2014 - LEI Nº 12.935 DE 31 DE JANEIRO DE 2014

6404 Proteção e Defesa da Cidadania Plena - Promover efetividade à implementação dos direitos humanos, combatendo a discriminação e a violência contra a mulher, zelando pelos direitos dos idosos e dos portadores de deficiência, defendendo o patrimônio público e a moralidade administrativa - 145.000

Total: R\$145.000,00

ORÇAMENTO 2013 - LEI Nº 12.612 DE 28 DE DEZEMBRO DE 2012

6404 Ações de Defesa da Cidadania Plena Promover efetividade à implementação dos Direitos Humanos, combatendo a discriminação e a violência contra a mulher, zelando pelos direitos dos idosos e dos portadores de deficiência, defendendo o patrimônio público e a moralidade administrativa -145.000

Total: R\$145.000,00

APÊNDICE C – Questionário aplicado com promotores e procuradores de justiça do Estado da Bahia

Senhores(as) Procuradores(as) e Promotores(as) de Justiça,

Estimados(as) Colegas,

Sou Promotor de Justiça do Estado da Bahia e mestrando do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, realizado pela Universidade Federal da Bahia - UFBA, em parceria com o Ministério Público do Estado da Bahia, tendo como orientador o Professor Doutor Milton Júlio de Carvalho Filho.

Gostaria de contar com a sua disponibilidade para preencher este questionário, que tem por escopo responder aos questionamentos da dissertação de mestrado, cujo título é: O QUE MOVE O MINISTÉRIO PÚBLICO? ANÁLISE DE UM PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO.

Esclareço que, observando-se os balizamentos éticos das pesquisas acadêmicas, será respeitado o anonimato, de modo que os dados fornecidos serão sigilosos e de uso estritamente acadêmico, apresentados globalmente e não individualmente.

O instrumento ficará disponível até o dia 31 de março de 2020 e é destinado, exclusivamente, a Procuradores(as) e Promotores(as) de Justiça do Estado da Bahia. A duração estimada para o preenchimento do questionário é de 15 minutos.

Desde já, agradeço o tempo despendido para responder a esta pesquisa, que poderá contribuir para a construção do conhecimento acerca do Ministério Público do Estado da Bahia, além de facilitar autocompreensão e reflexão dos membros sobre a sua própria atuação.

Em tempo, coloco-me à disposição para eventuais esclarecimentos através do e-mail ruano.leite@mpba.mp.br.

Atenciosamente,

Ruano Fernando da Silva Leite

Promotor de Justiça do Estado da Bahia

Mestrando da Universidade Federal da Bahia - UFBA

Data: ___/___/___ Horário: ____:_____

Nome: _____

PARTE I - PERFIL DO ENTREVISTADO

1. Idade: _____

(LEMGRUBER *et al*, 2016).

2. Sexo:

a) masculino

b) feminino

c) outro

(CASTILHO; SADEK, 2010). Adaptada

3. Raça/Cor:

a) amarela

b) preta

c) parda

d) branca

e) outra

(LEMGRUBER *et al*, 2016). Adaptada

4. Ano de ingresso no MP, na carreira de membro: _____

(LEMGRUBER *et al*, 2016). Adaptada

5. Marque até três motivos pelos quais escolheu o concurso do Ministério Público:

Remuneração / prestígio / reconhecimento

Garantias como inamovibilidade, vitaliciedade e independência funcional;

Atuação do MP no combate à criminalidade

Proteção do MP para a população de baixa renda

Defesa da democracia pelo MP

Redução pelo MP da impunidade e da corrupção

Outro: _____

(LEMGRUBER *et al*, 2016). Adaptada

6. Cargo que ocupa atualmente:

a) Promotor de justiça b) Procurador de justiça

(LEMGRUBER *et al*, 2016).

7. Local de atuação:

a) na capital b) no interior

(LEMGRUBER *et al*, 2016). Adaptada

8. Entrância:

a) inicial b) intermediária c) final d) 2º grau

(LEMGRUBER *et al*, 2016). Adaptada

9. Ocupa-se atualmente, parcial ou exclusivamente, de atribuição relacionada ao combate à corrupção (patrimônio público e moralidade administrativa)?

a) sim b) não

10. Caso sim, há quantos anos? _____

11. Ocupa cargo na Administração Superior?

a) sim b) não

12. Conhece o Planejamento Estratégico do MP/BA?

1.Sim, conheço completamente; 2.Sim, conheço parcialmente; 3. Não conheço

PARTE II - A IDENTIDADE INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA E AS PRIORIDADES PERCEBIDAS

13. Qual a primeira palavra ou expressão que lhe vem à mente quando se fala da atuação do MP/BA?

(CNMP, 2017). Adaptada

14. Na sua opinião, durante a sua trajetória de atuação profissional, o que tem sido indicado, internamente, como área de prioridade do MP/BA?

	sim	não
violência doméstica / familiar		
fiscal da lei (custos iuris)		
meio ambiente		
combate à corrupção (patrimônio público e moralidade administrativa)		
consumidor		
infância e juventude		
crime em geral		
supervisão da execução penal		
cidadania (saúde e educação)		
controle externo da atividade policial		
direitos das pessoas idosas e de pessoas com deficiência		
direitos de gênero		
direitos das minorias étnicas		
eleitoral		

(CASTILHO; SADEK, 2010). Adaptada

15. Na sua opinião, entre os itens listados a seguir, qual deveria ser a área de atuação prioritária para o MP/BA nos próximos dois anos?

- a) violência doméstica / familiar
- b) fiscal da lei (custos iuris)
- c) meio ambiente
- d) combate à corrupção (patrimônio público e moralidade administrativa)
- e) consumidor
- f) infância e juventude
- g) crime em geral
- h) supervisão da execução penal

- i) cidadania (saúde e educação)
- j) controle externo da atividade policial
- l) direitos das pessoas idosas e de pessoas com deficiência
- m) direitos de gênero
- n) direitos das minorias étnicas
- o) eleitoral

(CASTILHO; SADEK, 2010). Adaptada

16. Aponte a sua concordância com as seguintes afirmativas sobre a atuação do Ministério Público do Estado da Bahia:

Como avalia a atuação do MP/BA?	Discordo totalmente	discordo	não concordo e nem discordo	concordo	concordo totalmente
O MP/BA cumpre as expectativas da sociedade					
O MP/BA privilegia uma atuação de fato, interagindo com a sociedade, em detrimento de uma atuação meramente de gabinete.					
O MP/BA atua de maneira efetiva na defesa dos Direitos Humanos					
O MP/BA é um agente moralizador da sociedade					
O MP/BA tem significativa estrutura e tecnologia, que garantem a maior qualidade da sua atuação investigativa					
O MP/BA atua de maneira institucionalmente uniforme apesar					

da independência funcional dos membros					
A atuação prioritária do MP/BA está diretamente associada ao indicado no Planejamento Estratégico da instituição					

17. Avalie a qualidade da atuação do Ministério Público do Estado da Bahia nas seguintes áreas:

	péssimo	ruim	regular	bom	ótimo
violência doméstica / familiar					
fiscal da lei (<i>custos iuris</i>)					
meio ambiente					
combate à corrupção (patrimônio público e moralidade administrativa)					
consumidor					
infância e juventude					
crime em geral					
supervisão da execução penal					
cidadania (saúde e educação)					
controle externo da atividade policial					
direitos das pessoas idosas e de pessoas com deficiência					
direitos de gênero					
direitos das minorias étnicas					
eleitoral					

(LEMGRUBER *et al*, 2016). Adaptada

18. Na sua opinião, o que move a atuação do Ministério Público do Estado da Bahia, amparada na Constituição Federal? Indique até três itens:

() A proteção dos interesses da coletividade e/ou dos vulneráveis;

- () A mídia, a opinião pública e o clamor social;
- () O combate à criminalidade, a corrupção e a impunidade;
- () A defesa dos Direitos Humanos;
- () A busca pela elevação de prestígio e de valorização econômica da carreira;
- () A influência dos poderes políticos e econômicos;
- () Outro, citar_____

PARTE III - A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA NO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO

19. O que significa corrupção do ponto de vista da atuação do MP/BA? Responda com a primeira palavra ou expressão que lhe vem à mente:

20. Aponte a sua concordância com as seguintes afirmativas sobre a atuação do Ministério Público do Estado da Bahia:

	discordo totalment e	discord o	não concordo e nem discordo	concord o	concordo totalment e
O MP/BA atua de maneira efetiva no combate à corrupção.					
A atuação do MP/BA no combate à corrupção tornou-se independente da atuação contra os crimes em geral					
A atuação do MP/BA no combate à corrupção é mais importante do que a atuação contra os crimes em geral					
A atuação do MP/BA no combate à corrupção é mais importante do que a atuação contra os crimes do colarinho branco em geral					

A sociedade cobra do MP/BA uma atuação mais voltada para o combate da corrupção					
A mídia é a principal responsável pela pressão do MP/BA visando o combate a corrupção					
A pressão da sociedade e da mídia estabeleceram para o MP/BA a categoria “corrupção” com mais força do que a categoria “patrimônio público e moralidade”					
O MP/BA tem uma memória de combate à corrupção como parte da sua trajetória institucional					
O fortalecimento do combate à corrupção no MP/BA tem direta relação com a influência das operações com forte apelo midiático promovidas por outros Ministérios Públicos					
As ações de improbidade resultam em impunidade					
Ainda prevalece amplamente o quadro de impunidade em relação à corrupção no Brasil					
A operação Lava Jato contribuiu para a construção da identidade institucional do MP/BA como órgão de combate à corrupção					
A atuação do MP/BA no combate à corrupção ainda está aquém do que deveria					

A estrutura do MP/BA é insuficiente para o combate à corrupção					
Há grande distância entre a atuação do MP/BA e dos demais Ministérios Públicos do Brasil em relação ao combate à corrupção					
Houve mudança de estratégia no enfrentamento da corrupção, consistente, sobretudo, na preferência pela persecução penal em detrimento da utilização dos meios de responsabilização civil					
As recentes mudanças legislativas, tais como a nova Lei de Abuso de Autoridade, afetam negativamente o trabalho do MP/BA no combate à corrupção					

21. Avalie o desempenho dos órgãos e poderes no enfrentamento da corrupção, no que se refere ao critério de eficiência, nos últimos cinco anos:

	péssimo	ruim	regular	bom	ótimo	sem opinião
Ministério Público do Estado da Bahia – 1º grau						
Ministério Público do Estado da Bahia – 2º grau						
Ministério Público Federal no Estado da Bahia – 1º grau						
Ministério Público Federal no Estado da Bahia – 2º grau						
Justiça do Estado da Bahia – 1º grau						

Justiça Federal no Estado da Bahia – 1º grau						
Tribunal de Justiça do Estado da Bahia						
Justiça Eleitoral no Estado da Bahia – 1º Grau						
Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Bahia						
Procuradoria-Geral do Estado da Bahia (Advocacia pública)						
Advocacia Geral da União no Estado da Bahia						
Polícia Civil do Estado da Bahia						
Polícia Federal no Estado da Bahia						
Assembleia Legislativa da Bahia						
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia						
Tribunal de Contas do Estado da Bahia						
Tribunal de Contas da União no Estado da Bahia						

(CASTILHO; SADEK, 2010). Adaptada

22. Quais os obstáculos que o Ministério Público do Estado da Bahia enfrenta para o efetivo e eficaz combate à corrupção? Indique até dois principais grupos de respostas, entre as sugeridas abaixo:

- () falta de estrutura e/ou de recursos financeiros internos; distribuição inadequada de atribuições; falta de assessoria técnica, jurídica e/ou administrativa; falta de unidade e planejamento estratégico
- () atuação política externa; investidas contra o poder investigatório do MP; o poder econômico; atuação política interna; a forma de escolha da chefia pelo Poder Executivo;
- () dificuldades na realização de perícias; insuficiência de instrumentos processuais; instrução deficiente de inquéritos policiais;
- () receio de responsabilização pessoal do membro; falta de segurança pessoal para o membro; ausência de proteção interna e riscos de responsabilização;

() excesso de meios recursais; morosidade da justiça; despreparo/desconhecimento por parte do poder judiciário; dificuldades de obter provas com autorização judicial;

() _____

(LEMGRUBER *et al*, 2016). Adaptada

23. Entre os grupos de fatores listados a seguir, quais deles entende que mais influenciam o Ministério Público do Estado da Bahia a aumentar o enfrentamento da corrupção? Indique até três dos itens listados abaixo:

() o controle social; a opinião pública e o clamor social; a mídia; as manifestações populares;

() melhoria da estrutura de trabalho; a renovação dos quadros de membros e servidores; especialização da atuação; a experiência da Lava Jato e outras operações;

() a política remuneratória dos serviços públicos; valorização econômica da carreira; a busca pela manutenção da legitimidade e das atribuições do Ministério Público; a busca pela elevação do prestígio político da instituição;

() aperfeiçoamento das leis; os tratados e compromissos internacionais; o fortalecimento das garantias institucionais; as inovações tecnológicas e facilidade na obtenção de informações; maior transparência da administração pública;

() a vocação dos membros; a satisfação profissional dos promotores e procuradores; os interesses e preferências pessoais; maior visibilidade pessoal e institucional;

() a busca pela melhoria das condições sociais; a transformação da sociedade e a melhoria da qualidade de vida da população hipossuficiente; a realização da justiça e a defesa do estado democrático; a redução das desigualdades sociais; a luta contra o histórico quadro de impunidade

() o capitalismo financeiro e o interesse pela privatização; a influência dos poderes e interesses econômicos; a influência dos poderes políticos externos

() _____

24. Em sua opinião, quais as operações mais importantes realizadas pelo Ministério Público do Estado da Bahia contra a corrupção? Indique até três:

25. O que não perguntado nesta pesquisa que gostaria de acrescentar?

APÊNDICE D – Respostas à questão 25: o que não perguntado nesta pesquisa que gostaria de acrescentar?

Respondente	RESPOSTA
6	Como o membro avalia seu próprio trabalho no combate à corrupção
13	Me sinto desacreditada na instituição que pouco se esforça para combater de fato a criminalidade. Os colegas estão muito preocupados com seus contracheques e pouco com a criminalidade. Ademais, a instituição por anos esteve a serviço de pauta globalista e politicamente correta, o que acho que não representa o papel do MP.
14	Diferenciar sociedade; classe média pode esperar algo diferente das classes menos favorecidas que buscam não morrer por violência policial, falta de saúde, educação, saneamento básico e não sofrer preconceitos e não pode haver generalização como se a sociedade pretensamente fosse a classe que nós pertencemos
17	Sobre quem responde - estou atualmente afastada para aperfeiçoamento funcional (Doutorado) dedicado ao tema da responsabilidade penal no crime de corrupção praticado em estruturas complexas, de forma que estou particularmente sensível a temática. Senti a necessidade e a vontade de realizar tal aperfeiçoamento ao ter contato com algumas operações dentro do MPBA. Senti alguma dificuldade para responder perguntas como "o MPBA é 'efetivo', ou corresponde as expectativas sociais." Ainda me parece muito pulverizada essa atuação - que pontualmente tem sido brilhante a depender do interesse e capacidade individual dos promotores. As expectativas sociais também são bastante complexas em nossa sociedade.. Sobre "o combate" pelo MPBA - Para mim, as experiências profissionais no MPBA mostraram: a complexidade dos casos, a diferença abissal entre tais investigações/atuações e as relacionadas à "criminalidade de massa"; a existência, porém dificuldade de nossa estrutura (sobretudo CSI- que caso fosse demandada por mais alguns membros na intensidade demandada pelas operações certamente colapsaria); a impressão de que "basta investigar para realmente encontrar condutas corruptas", a posição privilegiada que o desenho do MP brasileiro lhe fornece para a detecção de casos de corrupção, sobretudo em razão da atuação em políticas públicas de caráter essencial - porém a falta de articulação entre as atuações (de forma que os membros se limitam a "remeter para o colega" casos suspeitos, sem que haja em âmbito institucional um tratamento desses dados e orientação de possíveis atuações). Considerando que a corrupção parece mais um aspecto estrutural do que propriamente "anormal", também considero que nossa atuação no âmbito eleitoral é pobre, burocrática pouco articulada com o que ocorre "após as eleições", e nisso deveríamos poder atuar melhor. Preocupa-me, por outro lado, a falta de legitimidade com que podem ser percebidas atuações nesse âmbito, que podem ser tachadas de seletivas... não temos de forma clara, perante a sociedade, critérios de racionalização (porque sim, é inevitável a priorização de casos e investigações dentro de uma PJ com recursos escassos). Ou seja: como nascem esses casos? e como são escolhidos? Por fim, gostaria ainda de manifestar a alegria que sinto ao ver outros membros preocupados em refletir sobre o tema da corrupção e de nossa atuação funcional de forma mais

	sistematizada. Desejo muito boa sorte na continuidade do trabalho, e fico a disposição!
18	Uma das perguntas fala qual a prioridade para os próximos dois anos, só cabia espaço para uma resposta, eu coloquei corrupção. Mas me parece que diversas áreas podem ser priorizadas, não somente corrupção. A priorização de corrupção é perfeitamente conjugada com priorização de efetivação de DH, por exemplo, não são excludentes.
19	Assumi recentemente o cargo de Promotor de Justiça Substituto na cidade de Prado, interior da Bahia. Herdei um passivo extrajudicial enorme, integrado, em grande parte, por representações feitas pelo TCM contra ex-prefeitos. Dado o grande volume de trabalho, resta impossível estabelecer uma investigação adequada sobre os fatos, com a profundidade que merecem. Tais notícias de fato emitidas pela Corte de Contas datam de 2016/2017 e, até o momento, os Promotores que passaram pela comarca sequer deram andamento a elas, em virtude do excessivo volume de trabalho e pelas prioridades estabelecidas pela Corregedoria (réus presos e questões afetas à Infância e à Juventude). Acredito que o combate à corrupção, no MPBA, demandaria uma alteração eficiente na distribuição das Promotorias e dos recursos humanos, sendo de rigor, em todas as comarcas onde tal assunto revele-se sensível, a designação de um Promotor cooperador para tratar, exclusivamente, desse tipo de assunto, ainda que restrito à fase extrajudicial. De mais a mais, seguindo a experiência do MPMG, seria de bom alvitre a criação de um órgão de execução específico, destinado a auxiliar os Promotores do interior nas investigações e no processamento de casos complexos envolvendo corrupção sistêmica e violação às diretrizes administrativas, visto ser impossível que um solitário Promotor (que realiza atendimentos diuturnos à população, recebe uma infinidade de APF's e processos de réus presos, com atribuições plenas de Infância e de Juventude) possa, com eficiência, desenvolver investigações eficientes no tocante ao combate à corrupção, sob pena de avolumarem-se os feitos sobre a sua mesa e, conseqüentemente, enfrentar problemas com a Corregedoria, os quais, muitas vezes, são herdados de outros colegas. Visando contribuir para o aperfeiçoamento da instituição, consigno o meu breve relato.
26	A importância de fortalecimento das redes institucionais para o enfrentamento à corrupção é um dos desafios na temática, notadamente pela imprescindibilidade de meios de transparência ativa e fluxo informacional entre as instituições públicas.
31	Necessário unidade no planejamento das ações; reconhecimento interno daquele que contribui positivamente em sua área de atuação; divulgação interna das boas práticas de combate a corrupção e valorização da equipe que a executa; assessoria especializada na área; instituição do grupo de combate a corrupção, visando unificar e especializar a atuação como já determinado pelo CNMP
34	Penso que o combate à corrupção deve ser intensificado e priorizado, pois esta ação nefasta mata milhões e ceifa os sonhos de outros milhões
36	A eficiência administrativa, por parte do MPBA, é um dos requisitos básicos à melhoria do quadro de impunidade quanto aos crimes de corrupção no Estado da Bahia.
41	Autocomposição, resolutividade, 2º grau, atuação de orientação pela Corregedoria.

42	A falta de vocação dos membros para atuação nesta área. Temos algumas ilhas de excelência.
43	Aporte financeiro (o CAOPAM possui o menor orçamento de todos os centros de apoio do MPBA). Influência dos órgãos da Administração Superior (notadamente Conselho Superior, Corregedoria e Colégio de Procuradores) no atual estado da arte de enfrentamento à corrupção pelo MPBA.
55	Importância do combate à corrupção dentro do MP
57	O que move o MP é a consciência de poucos bons Promotores e Procuradores que trabalham com afinco e dedicação pela efetiva realização da missão conferida constitucionalmente ao órgão.
64	Sobre o maior incentivo às atuações conjuntas do MPBA com MPF
66	O que é necessário para o Mpba ter mais efetividade no combate à corrupção?
69	A instituição deveria voltar órgãos especificamente para o combate à corrupção e dificultar a possibilidade de membros substituírem, haja vista que o acúmulo de trabalho repercute principalmente no combate à corrupção
70	O MP precisa de mais estrutura de investigadores, precisa de oficiais de justiça, precisa de interiorização de Gaeco... a gente tem uma estrutura grande mas pouco efetiva; de outra parte, também acho importante o foco em deficiente, idoso, direito das minorias.... acho que deve ter “cada um no seu quadrado” trabalhando com efetividade
72	E espero que o seu olhar sobre a corrupção não o faça esquecer os impactos da corrupção no acesso aos direitos de cidadania e dos direitos humanos aos grupos vulnerabilizados.
75	A prevalência dos interesses individuais e personalistas, verificada nas práticas da Lava Jato, desmantelaram a imparcialidade que deveria ser a base das ações de um membro do MP. Deixaram de fora os Aécios, os Fernandos Henriques e etc e se aliaram a esses marginais e os protegeram, além de delimitar a atuação da Lava Jato ao período tia governos do PT. O MP ficou marcado como parcial.
77	O combate a corrupção é a nossa essência.
82	Fiscalização do mpba no enfrentamento da corrupção no âmbito estadual
87	Que o combate à corrupção, em que pese sua importância e repercussão na probidade administrativa não pode ofuscar as demais atribuições constitucionais do ministério público, tão importantes quanto para a defesa da missão constitucional da instituição.
89	Falta atuação uniformizada, através de operações simultâneas em todos os municípios do Estado.
90	Estrutura do interior
95	Se a instalação de promotorias de justiça e o provimento destas com promotores de justiça na Bahia privilegia o combate à corrupção e o interesse público ao interesse corporativo.
98	-Você considera que o planejamento estratégico, da forma como se encontra elaborado, auxilia no combate à corrupção? Não, por falta de objetividade
104	As recentes mudanças legislativas e a permanente tentativa do parlamento de restringir as prerrogativas de atuação funcional e intimidar os membros visam desestimular os membros do Ministério Público, em curto prazo. Em longo prazo, as tentativas de mudança no regime jurídico remuneratório e as já realizadas no sistema previdenciário visam tornar a carreira desinteressante, numa manifesta proposta de enfraquecimento institucional.

109	Qual o grau de envolvimento de Promotores e Procuradores no plano estratégico de enfrentamento à corrupção no MPBA?
111	A meu ver, falta integração entre os membros que atuam isoladamente e sem motivação
113	Atribuições e vocação do MP no contexto de outras carreiras: Polícia Civil, Defensoria e advocacia pública.
114	A autocritica do MPBA em face de atuação do MPF na lava jato. Vale tudo para combater a corrupção?
121	Faltou questionamento sobre a atuação do MP/BA em relação ao Terceiro Setor, que envolve também o combate à improbidade e proteção do patrimônio público, diante do volume de recursos destinados através de parcerias das entidades privadas com o poder público.
122	Entendo que a instituição não priorizou o combate a corrupção. Não existe nenhuma ação ou até mesmo investigação contra o Governo do Estado nos últimos anos.