



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

FACULDADE DE DIREITO

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA,
JUSTIÇA E CIDADANIA**

MIRELLA BARROS CONCEIÇÃO BRITO

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA NO
ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO: RACIONALIDADE E
PLANEJAMENTO INSTITUCIONAIS**

Salvador - BA

2021

MIRELLA BARROS CONCEIÇÃO BRITO

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA NO
ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO: RACIONALIDADE E
PLANEJAMENTO INSTITUCIONAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania.

Orientadora: Profa. Dra. Rubenilda Sodré dos Santos

Salvador, BA

2021

Dados internacionais de catalogação na publicação

B862 Brito, Mirella Barros Conceição
O Ministério Público do Estado da Bahia no enfrentamento à corrupção:
racionalidade e planejamento institucionais / por Mirella Barros Conceição
Brito. – 2021.
187 f.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Rubenilda Sodré dos Santos.
Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia,
Faculdade de Direito; Universidade Federal da Bahia – Escola de
Administração, Salvador, 2021.

1. Bahia - Ministério Público - Corrupção. 2. Improbidade administrativa. I.
Santos, Rubenilda Sodré dos. II. Universidade Federal da Bahia – Faculdade
de Direito. III. Universidade Federal da Bahia – Escola de Administração. IV.
Título.

CDD – 345.02323

MIRELLA BARROS CONCEIÇÃO BRITO

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA NO
ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO: RACIONALIDADE E
PLANEJAMENTO INSTITUCIONAIS**

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

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública,
Justiça e Cidadania, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como
requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e
Cidadania.

Aprovada em 30 de junho de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Rubenilda Sodré dos Santos – Orientadora

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia,
Salvador, Bahia, Brasil
Universidade Federal da Bahia

Júlio Cesar de Sá da Rocha

Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia
Salvador, Bahia, Brasil
Universidade Federal da Bahia

Claudio André de Souza

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia
Salvador, Bahia, Brasil
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Universidade Católica de Salvador

Para Antônio e Arthur, que me fizeram alçar ao maior posto da ciência, sou mãe.

AGRADECIMENTOS

Aos irresignados colegas que, mesmo enfrentando uma rotina massacrante, tiraram preciosos minutos de convivência com os seus para apaziguar as dúvidas desta pesquisa, por meio de respostas ao questionário a eles encaminhado, meu agradecimento.

À minha orientadora, Dra. Rubenilda Sodré, que pacientemente aceitou minhas limita es e, ainda que reconhecendo-as, não me permitiu desistir, meu perene agradecimento.

Aos Drs. Cláudio André e Júlio Rocha, que tornaram a qualifica o uma aula inesquecível, muito obrigada.

Aos colegas entrevistados que se dispuseram a prosear sobre tudo o que acreditavam e agora acreditam um pouco mais criticamente, agradeço pelas li es e preocupa es, “estou anonimizado, mas e você?”

Ao Gustavo que caminhou todo este percurso comigo e caminhar  todos os outros, tenho certeza, minha gratidão amorosa.

Aos meus pais, que são responsáveis por todos os meus passos, que estão comigo em todos os momentos, principalmente nas conquistas, não existe agradecimento no mundo que seja capaz de registrar a importância deles em tudo o que faço.

“Gosto de ser homem, de ser gente, porque não está dado como certo, inequívoco, irrevogável que sou ou serei decente, que testemunharei sempre gestos puros, que sou e que serei justo, que respeitarei os outros, que não mentirei escondendo o seu valor porque a inveja de sua presença no mundo me incomoda e me enraivece. Gosto de ser homem, de ser gente, porque sei que a minha passagem pelo mundo não é predeterminada, preestabelecida. Que o meu ‘destino’ não é um dado, mas algo que precisa ser feito e de cuja responsabilidade não posso me eximir. Gosto de ser gente porque a história em que me faço com os outros e de cuja feitura tomo parte é um tempo de possibilidades, e não de determinismo. Daí que insista tanto na problematização do futuro e recuse sua inexorabilidade.”

Paulo Freire

BRITO, Mirella Barros Conceição. O Ministério Público do estado da Bahia no enfrentamento à corrupção: racionalidade e planejamento institucionais. 189f. il. 2021. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

RESUMO

O Ministério Público brasileiro é uma instituição bastante peculiar, cujas atribuições foram definitivamente previstas pela Constituição Federal de 1988. Apesar de inicialmente projetado para resguardo do administrador público, após processo histórico de definição de seus contornos, passou a vocalizar a defesa dos interesses democráticos. Ainda previsto como protagonista da responsabilização penal dos indivíduos, por meio de ações judiciais, volta-se, também, a instituição, para a efetivação de direitos cidadãos, como saúde, educação, meio ambiente, com olhos ao resguardo de uma administração dos interesses públicos de forma proba, transparente, eficiente e impessoalizada, tornando-se, ela própria, diante do sistema multiportas, um órgão de acesso à justiça. Assim, o Ministério Público passou a adotar instrumentos de governança para marcar as atuações prioritárias do órgão, bem como apresentar à sociedade quais os resultados sociais que poderiam ser esperados com isto. Este estudo analisa, então, o Plano Estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia no enfrentamento à corrupção, cujo panorama temporal de atuação é de 2011-2023, recortando-se o período do Plano Plurianual de 2016-2019, em decorrência da inserção dos dados de atuação em sistema informatizado. Para realização deste estudo, foi necessário utilizar-se de diversos instrumentos de pesquisa, com entrevistas pessoais, análise documental, aplicação de questionário; para que fosse possível compreender de que modo o Plano Estratégico orienta a execução das atividades funcionais dos membros do MPBA, adotando-se uma abordagem metodológica qualitativa e quantitativa para a análise dos dados; apresentando, assim, qual a metodologia utilizada predominantemente pela instituição para o resguardo da coisa pública, com atenção às prerrogativas institucionais estabelecidas constitucionalmente, como a independência funcional, autonomia e unidade. Verificou-se, ao final, que o MPBA não possui uma arquitetura funcional que garanta a *accountability* do órgão.

Palavras-chave: Ministério Público. Enfrentamento à Corrupção. Improbidade Administrativa. Plano Estratégico. *Accountability*.

BRITO, Mirella Barros Conceição. O Ministério Público do estado da Bahia no enfrentamento à corrupção: racionalidade e planejamento institucionais. 189f. il. 2021. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

ABSTRACT

Brazilian Public Ministry is a very peculiar institution. Its duties have been definitely defined by 1988's Federal Constitution. Although it was initially projected to defend the public administrator, after the historical process that defined its outlines, the Institution started to defend democratic interests. Still recognized as the protagonist in individual penal liability, through judicial actions, the Institution is also engaged in guaranteeing social rights, such as health, education, environment, ensuring an administration of public interests that is honest, transparent, efficient and impersonal. That way, the Institution itself, in face of the multidoor system, becomes a department for accessing justice. Therefore, the Public Ministry began to adopt governance instruments in order to define its primary actions, as well as to present to society which social results could be expected. This research analyses, then, the Strategical Plano of Public Ministry in the State of Bahia (MPBA), in what regards fighting corruption, in the actuation time span of 2011-2023, focusing on the period on the 2016-2019 Pluriannual Plan, once actuation data has been already inserted in the informatized system for this time period. In order to perform the research, it has been necessary to reach out for different research instruments, such as personal interviews, documental analysis, opinion research; to enable the understanding of how the Strategical Plan guides the execution MPBA members' functional activities; presenting thus what methodology is primarily used by the Institution to protect public affairs, with special attention to institutional prerogatives constitutionally established, as functional independence, autonomy and unity. The research came to the conclusion that MPBA does not hold a functional architecture that guarantees the Institution accountability.

Keywords: Public Ministry. Fight against Corruption. Administrative Improbability. Strategical Plan. Accountability.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - ESTRUTURA DA PESQUISA	22
FIGURA 2 - PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA	25
FIGURA 3 - TIPOS DE CORRUPÇÃO	31
FIGURA 4 - SISTEMA DE GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	89
FIGURA 5 - MAPA ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO 2011-2015	91
FIGURA 6 - MÉTODO GRUMBACH	115
FIGURA 7 - MAPA ESTRATÉGICO DO MPBA	116
FIGURA 8 - RELAÇÃO DAS PERSPECTIVAS DO PLANO, ORIENTADA PARA RESULTADO	117
FIGURA 9 - DESDOBRAMENTO (ALINHAMENTO)	119
FIGURA 10 - ORÇAMENTO DE CENTROS DE APOIO, NÚCLEOS E GRUPOS DO MPBA	121
FIGURA 11 - EXPRESSÕES UTILIZADAS PELOS ENTREVISTADOS	138

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES	55
GRÁFICO 2 - CAUSAS DA DESCONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES	56
GRÁFICO 3 – CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES (2013 A 2017)	86
GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO DO TIPO DE MOVIMENTO SELECIONADO DE 2014 A 2018	103
GRÁFICO 5 - TOTAL DE PRÉDIOS CEDIDOS, LOCADOS OU COM SEDE PRÓPRIA	111
GRÁFICO 6 - DOTAÇÃO INICIAL X EMPENHADO - CAOPAM (2016-2019)	121
GRÁFICO 7 - QUANTIDADE DE PROCEDIMENTOS	123
GRÁFICO 8 - ANO DE INGRESSO DOS ENTREVISTADOS NO MPBA	136
GRÁFICO 9 - ESCOLARIDADE DOS ENTREVISTADOS	136
GRÁFICO 10 - ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA X ATRIBUIÇÃO MULTIDISCIPLINAR	137
GRÁFICO 11 - RESPOSTAS DOS ENTREVISTADOS SOBRE HAVER INSTAURADO INQUÉRITO CIVIL CONTRA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	139
GRÁFICO 12 - RESPOSTA DOS ENTREVISTADOS SOBRE AÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO	140
GRÁFICO 13 - INSTAURAÇÃO PIC X ANO DE INGRESSO	142
GRÁFICO 14 - QUANTIDADE DE PROCEDIMENTOS POR ANO/MÊS/DIA DE RECEBIMENTO	143
GRÁFICO 15 - EFETIVIDADE DA ÁREA CRIMINAL NA OPINIÃO DOS ENTREVISTADOS	143
GRÁFICO 16 - RACIONALIZAÇÃO DO ENFRENTAMENTO AOS ATOS DE CORRUPÇÃO DO MPBA NA OPINIÃO DOS ENTREVISTADOS	148
GRÁFICO 17 - ESCOLHA DE PAUTA PRIORITÁRIA INSTITUCIONALMENTE NO MPBA NA OPINIÃO DOS ENTREVISTADOS	148
GRÁFICO 18 - OPINIÃO DOS MEMBROS A RESPEITO DA ADESÃO AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA INSTITUIÇÃO	149
GRÁFICO 19 - VISÃO DOS ENTREVISTADOS SOBRE A NATUREZA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	150
GRÁFICO 20 - VISÃO DOS ENTREVISTADOS SOBRE ATUAÇÃO CONJUNTA, ENTRE PROMOTORES DO MPBA, NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO	152
GRÁFICO 21 - EXPERIÊNCIA DOS MEMBROS DO MPBA COM INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO	157

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - ÁREA EXTRAJUDICIAL E CÍVEL	99
QUADRO 2 - PROMOTORIAS REGIONAIS ADMINISTRATIVAS	108
QUADRO 3 - CARGOS VAGOS E OCUPADOS EM 2021 NA CARREIRA DE MEMBRO	109
QUADRO 4 - ÍNDICE DE MEMBROS POR POPULAÇÃO	110
QUADRO 5 - COMPARATIVO DOS ORÇAMENTOS DOS MPS ESTADUAIS	112
QUADRO 6 - INICIATIVAS ESTRATÉGICAS PRIORIZADAS PELA INSTITUIÇÃO	127
QUADRO 7 - AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADAS NOS ÚLTIMOS 5 ANOS	141
QUADRO 8 - DURAÇÃO MÉDIA DAS AÇÕES EXTRAJUDICIAIS DO MPBA NOS ÚLTIMOS 5 ANOS	141

LISTA DE SIGLAS

CAEMP	Confederação de Associações Estaduais do Ministério Público
CAOCRIM	Centro de Apoio Operacional Criminal
CAOPAM	Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção à Moralidade Administrativa
CAP	Núcleo de Crimes Atribuídos a Prefeitos
CEAF	Centro de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional
CEDUC	Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação
CESAU	Centro de Apoio Operacional de Defesa da Saúde
CF	Constituição Federal
CGE	Coordenadoria de Gestão Estratégica
CGU	Controladoria Geral da União
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
GAECO	Grupo Especial de Combate ao Crime Organizado
GEPAM	Grupo Especial de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa
LC	Lei Complementar

MP	Ministério Público
MPBA	Ministério Público do Estado da Bahia
MPF	Ministério Público Federal
PE	Plano Estratégico
PEN	Plano Estratégico Nacional
PGA	Plano Geral de Atuação
PGJ	Procurador(a) Geral de Justiça
PPA	Plano Plurianual
SEMA	Secretaria Especial para o Meio Ambiente
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Contas do Município
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - MULTI-TYPES OF CORRUPTION CASES	39
TABELA 2 - RELATIOSHIP BETWEEN CORRUPTION AND SOCIAL SPENDING	43
TABELA 3 - SIMULAÇÃO DO IMPACTO DA CORRUPÇÃO (CPI) SOBRE O PIB PER CAPITA DO BRASIL, 1990-2008	52
TABELA 4 - SIMULAÇÃO DOS BENEFÍCIOS QUE OS BRASILEIROS DEIXAM DE OBTER POR CAUSA DA CORRUPÇÃO	53
TABELA 5 - MOVIMENTAÇÕES PROCESSUAIS EM INQUÉRITO CIVIL	103
TABELA 6 - INICIATIVAS ESTRATÉGICAS DA ÁREA	126

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 LINHAS INICIAIS SOBRE A CORRUPÇÃO	27
2.1 DA CONCEITUAÇÃO LEGAL SOBRE O TEMA NO BRASIL	28
2.2 RECONHECIMENTO DAS CAUSAS DA CORRUPÇÃO	33
2.2.1 Perspectiva clássica – da modernização	33
2.2.2 Nova perspectiva Institucional – Da escolha racional	35
2.2.3 Compreensão Pós-Positivista – O discurso da corrupção	37
2.3 RECONHECIMENTO DOS EFEITOS DA CORRUPÇÃO	42
2.3.1 Efeitos Econômicos e sociais da corrupção	42
2.3.2 Efeitos Políticos da corrupção	44
2.4 MODELO DE CORRUPÇÃO POLÍTICA ADOTADO NESTE ESTUDO	46
2.5 CONTROLE DA CORRUPÇÃO	50
2.4.1 Democracia brasileira como baliza para aferição do custo-benefício dos atos de controle da corrupção	54
2.6 DOS MÉTODOS DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO – ESTRATÉGIAS – ADOTADAS NO BRASIL	58
2.6.1 Estratégia de comando e controle	58
2.6.2 Estratégia de transparência e informação	59
2.6.3 Estratégia de incentivos	60
2.6.4 Estratégia de <i>Design</i> Institucional	61
2.7 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO	62
3 CONTORNOS SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO	65
3.1 ESCORÇO HISTÓRICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO	65
3.1.1 1ª fase – estabelecimento do órgão	65
3.1.2 2ª fase – Construção das prerrogativas institucionais	67
3.1.3 3ª fase – Autonomia institucional	69
3.1.4 4ª fase - Ministério Público e a incapacidade social	71

3.1.5 5ª fase: Estado Democrático de Direito – independência institucional.....	73
3.2 MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO – NOVOS CONTORNOS	76
4 DO INCHAÇO À RACIONALIZAÇÃO DO MP	83
4.1 RESOLUTIVIDADE PARA CONFIANÇA?	85
4.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NACIONAL	90
4.3 DA PRERROGATIVA DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL	92
4.4 DO SISTEMA MULTIPORTAS – A RESOLUTIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO	97
5 SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA	105
5.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA HOJE – ESTRUTURA ADMINISTRATIVA.....	108
5.2 DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MPBA	113
5.3 DA ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO MPBA PARA O ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO	119
5.4 DO PLANO ESTRATÉGICO DO MPBA PARA ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO	124
5.5 COMO SE COMPORTAM OS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM RELAÇÃO AO PLANEJADO INSTITUCIONALMENTE PARA O ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO	135
6 CONCLUSÕES	159
REFERÊNCIAS.....	165
APÊNDICE I.....	179

1 INTRODUÇÃO

A corrupção no Brasil sempre foi pauta central nas discussões políticas. Ao menos, desde 1920, com a revolta militar justificada a partir da necessidade de mudança do sistema corrupto instalado na administração pública. Os reveses políticos na história do país sempre tiveram como pauta central a necessidade de enfrentamento adequado da corrupção, apontando-a como causa principal para desarranjos políticos e sociais vivenciados (POWER; TAYLOR, 2011).

Por muito tempo, adotou-se uma postura funcionalista sobre o tema, que compreende a corrupção como um elemento necessário para garantir o desenvolvimento de uma nação, pois permitiria uma concorrência entre os países que estariam em desenvolvimento; apta a garantir o melhor campo de atuação aos empreendedores/mercado, já que se voltariam eles para aqueles locais que permitem uma maior flexibilização da burocracia vigente (NYE, 1967; HUNGTINGTON, 1968; LEFF, 1964 *apud* KAUFMANN, 1999).

Os mais diversos estudos sobre o tema, inclusive econômicos, apontam, todavia, que a corrupção é uma mácula severa ao desenvolvimento adequado de políticas públicas, obstando a aplicação adequada de recursos públicos, bem como promovendo um agravamento da iniquidade nas relações sociais e, conseqüentemente, a ineficiência dos atos de Administração Pública. (ROSE-ACKERMAN, 1978; KLITGAARD, 1997; POWER; TAYLOR, 2011)

Diante disto, a redemocratização do Brasil, cuja pauta legal é oriunda da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), restou estabelecida uma cadeia de instituições democráticas, dentre elas o Ministério Público brasileiro. Essas instituições se voltariam para o resguardo da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência administrativa – princípios que devem nortear a administração pública e que foram previstos no art. 37 deste normativo.

Depois de um período de sedimentação quanto ao cumprimento dos propósitos constitucionalmente estabelecidos, o Ministério Público brasileiro se viu envolto em uma variegada plêiade de atuações. Ao órgão, como se vê no art. 129 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), coube a tutela de uma teia de direitos sociais,

ínsitos ao Estado Democrático de direito, sem contar, todavia, com estruturação necessária para que a prestação do serviço público ocorra de maneira adequada.

Este cenário não é exclusivo do Ministério Público (MP), todavia, permeando quase que a integralidade dos órgãos públicos, que não encontram a arquitetura institucional adequada – organização espacial e de recursos humanos, bem como orçamentária.

Diante disto, cada vez mais, instituições complexas, como é o caso do MP, têm adotado o Planejamento Estratégico como instrumento de gestão apto a fornecer direcionamento necessário para o incremento da qualidade do serviço público prestado pelas instituições.

O Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), desde 2002, adota posturas institucionalizadas voltadas para o aprimoramento e profissionalização de suas atividades. No ano de 2011, na esteira das determinações oriundas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), editou-se, no âmbito estadual, o Plano Estratégico, cujo marco temporal se estende de 2011 a 2023.

Este Plano Estratégico apresenta à sociedade e demais Poderes constituídos quais são as atribuições destacadas pelo MPBA como mais relevantes ao órgão e priorizadas para a construção, inclusive, do perfil orçamentário da instituição.

Chama atenção, neste ponto, a dificuldade, quanto ao Ministério Público brasileiro, da adoção de medidas de governança que partam da teoria da agência, em que há uma verticalização obrigatória entre o principal e o agente, com tomadas de decisão adotadas precipuamente pelo primeiro.

O MP é uma instituição bastante particular, inexistindo, em sua estrutura, hierarquização entre os membros do órgão. Apesar da previsão de uma chefia administrativa, esta não possui interferência direta sobre a execução das atividades promovida pelos agentes. Os integrantes do Ministério Público, portanto, quando no exercício de suas funções, possuem independência funcional a permitir, inclusive, discricionariedade quanto ao modo/metodologia de atuação que pretendem adotar.

A independência funcional, aliada às demais prerrogativas conferidas ao órgão – como a autonomia – obstam a *accountability* do órgão, tornando dificultoso o processo de controle democrático, que subjaz a qualquer órgão público (KERCHE, 2009).

Esta ausência de transparência do MP, na racionalização da atuação do órgão, tem sido identificada por muitos pesquisadores, há pelo menos uma década, como causa apta a macular o próprio Estado Democrático de Direito (POWER; TAYLOR, 2011; KERCHE, 2009), mas, principalmente após 2018, com a eleição de Jair Messias Bolsonaro para o cargo de presidente do país, quando este assunto voltou a sofrer profundas discussões.

Como se sabe, a eleição do ano de 2018 foi marcada por fortes contendas políticas que se voltaram, quase que integralmente, para o fator corrupção da gestão pública e isto, sem dúvidas, foi resultado direto dos efeitos da Operação Lava-Jato, uma articulação promovida entre as instituições democráticas – como Polícia Federal, Receita Federal, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Controladoria Geral da União (CGU), Ministério Público Federal (MPF), entre outros – ocorrida em 2014 e que identificou graves desvios sofridos na estatal Petrobras, praticados por agentes públicos e privados.

O candidato eleito - apesar de historicamente posicionar-se contra direitos constitucionais sensíveis, até mesmo contra a democracia nacional, manifestando-se habitualmente como favorável ao Golpe Militar sofrido pelo Brasil e que se prolongou até meados da década de 80 – utilizou, como uma das poucas plataformas conhecidas e publicizadas durante a campanha eleitoral, a cruzada contra a corrupção, com afastamento do poder do grupo político partidário eleito quando das práticas de corrupção identificadas pela Lava-Jato.

Houve também, a partir de 2014, uma notabilização, no âmbito do Ministério Público, da metodologia de ordem e controle para enfrentamento à corrupção, trazendo para o centro do modelo de atuação institucional a vertente repressiva, sem identificar, todavia, de forma clara à sociedade, de que modo o MP promoveria a confluência destes termos de atuação com o propósito primevo do órgão, que é a prevenção, o antecipar-se ao dano.

Permitiu-se, com isto, uma discricionariedade ainda mais ampla ao membro do Ministério Público. Agora, o ator isolado, diante das prerrogativas funcionais que são conferidas a ele, opta pelo modelo de atuação que melhor lhe convém e, ainda mais grave, pelos casos que entenda como mais relevantes, ante a necessidade de racionalização das atividades, em decorrência da diminuta estrutura existente para o desenvolvimento das diversas funções do órgão.

Assim, mostra-se necessário compreender como se deu a formação da racionalidade institucional do Ministério Público nacional para alinhavo desta priorização de matérias para atuação dos órgãos de execução finalística; bem como conhecer o fenômeno da corrupção, traçando suas características principais, assim como sua compreensão doutrinária no âmbito jurídico e das demais Ciências Sociais – mormente as Ciências Políticas.

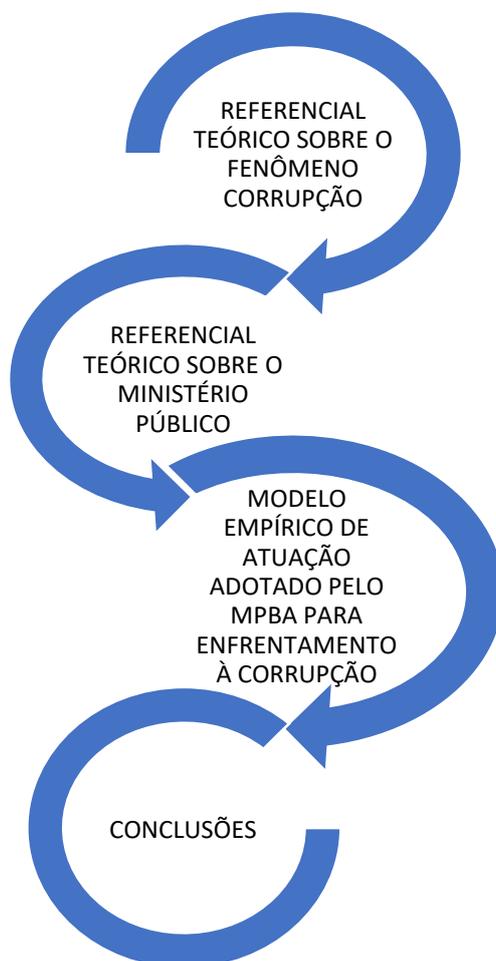
Com isto, deve-se averiguar se, diante do planejamento estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia, é possível e viável a *accountability* da atuação ministerial no enfrentamento à corrupção, de acordo com o desenho institucional vigente previsto no Planejamento Estratégico; bem como a adesão deste à prerrogativa funcional da independência funcional atribuída à instituição.

A *pergunta* desta pesquisa, portanto, apresenta-se da seguinte forma: de que modo o Planejamento Estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia influencia as atividades funcionais do órgão para o enfrentamento à corrupção?

Como *objetivo geral* deste trabalho procuramos compreender se o planejamento estratégico 2011-2023, do Ministério Público do Estado da Bahia, fornece os contornos necessários para que os membros do Ministério Público atuem no enfrentamento dos atos de corrupção, de modo a garantir a independência funcional conferida a cada um deles, bem como evitar a vulnerabilidade do órgão ao sequestro de forças externas que o afastem do papel constitucional a ele imposto.

O estudo da temática proposta nesta dissertação se volta, precipuamente, para cinco *objetivos específicos*: 1) Compreender o referencial teórico sobre corrupção e as estratégias para enfrentamento da questão; 2) Analisar o panorama histórico nacional referente ao Ministério Público para identificar os contornos institucionais existentes e voltados ao enfrentamento à corrupção; 3) Apresentar os instrumentos de governança utilizados pelo Ministério Público para desenvolvimento das atividades do órgão, 4) Conhecer a arquitetura institucional existente do MPBA para o enfrentamento à corrupção e, por fim, 5) Decompor a política institucional desenvolvida pelo Ministério Público do Estado da Bahia – MPBA - por meio do Planejamento estratégico da instituição, para enfrentamento à corrupção.

Figura 1 - Estrutura da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

É importante destacar que a pesquisadora é membro do Ministério Público baiano e compreende a necessidade de esclarecimento das questões postas, de modo a apresentar, de forma estruturada, o modelo de atuação do órgão a que pertence, assim como avaliar se, efetivamente, existiria no Ministério Público do Estado da Bahia o exercício adequado do *munus* a ele atribuído no enfrentamento à corrupção.

Esta perspectiva interna aponta a necessidade de reconhecer se há, efetivamente, um modelo operacional que possibilite aos membros da instituição atuar de forma concertada e efetiva, atendendo aos fins últimos de todo serviço público, preconizados pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) que são a transparência e a possibilidade de controle democrático.

Utilizando, assim, os recursos da metodologia científica, busca-se verificar a hipótese de que não há possibilidade de *accountability* das atividades desempenhadas pelo MPBA, sendo, portanto, o caminho inicial para pavimentação de proposições futuras sobre o tema, a partir do conhecimento aqui construído.

A importância pragmática de tal discussão abrolha, do mesmo modo, porquanto seja possível, a partir do estudo, esquematizar solução viável às não poucas situações concretas em que se vislumbram dificuldades inerentes à temática. Pode-se ilustrar, com os casos de atuação deficitária na seara criminal, inadequação da estruturação institucional e modelo de organização de fluxos de trabalho – imposta sobretudo pelos costumes – que contribui para obstaculizar a prática de um planejamento estratégico idôneo e eficaz, entre muitas outras situações fáticas que circundam a temática.

Além disso, é de se observar que, ao menos desde a disseminação midiática da Lava-Jato, parece ter sido atribuído ao Ministério Público a atribuição primeva de controle destas situações que envolvem práticas de atos de corrupção; bem como todos os resultados negativos advindos a partir do desvelamento de práticas pouco republicanas que possivelmente atingiram as mais altas esferas governamentais e importantes setores da economia nacional. Assim, é necessário, portanto, avaliar o modelo institucional adotado pelo Ministério Público do Estado da Bahia para o exercício das múltiplas atribuições que foram a ele impostas pela ordem constitucional inaugurada em 1988.

Para buscar resposta ao questionamento, adotou-se o método exploratório-descritivo com abordagem qualitativa (YIN, 2005), estabelecendo a sua referência a partir da observação de categoriais sociais como Políticas Públicas, Ministério Público, Democracia, Corrupção, *Accountability* e Independência Funcional; comparando, então, os achados ao que foi estabelecido no Planejamento Estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia 2011-2023.

Este método empírico de pesquisa permite uma coleta de informações reais sobre fenômeno social complexo e a conseqüente comparação dos dados minerados com o referencial teórico já construído sobre as categorias sociais que se pretende conhecer (EISENHARDT, 1989).

Para tanto, foi utilizado, como ferramenta metodológica, a revisão de literatura e a análise de dados obtidos por meio de levantamento dos instrumentos de gestão acima postos, visando a perceber mudanças efetivas oriundas da multireferida atuação do Ministério Público do Estado da Bahia.

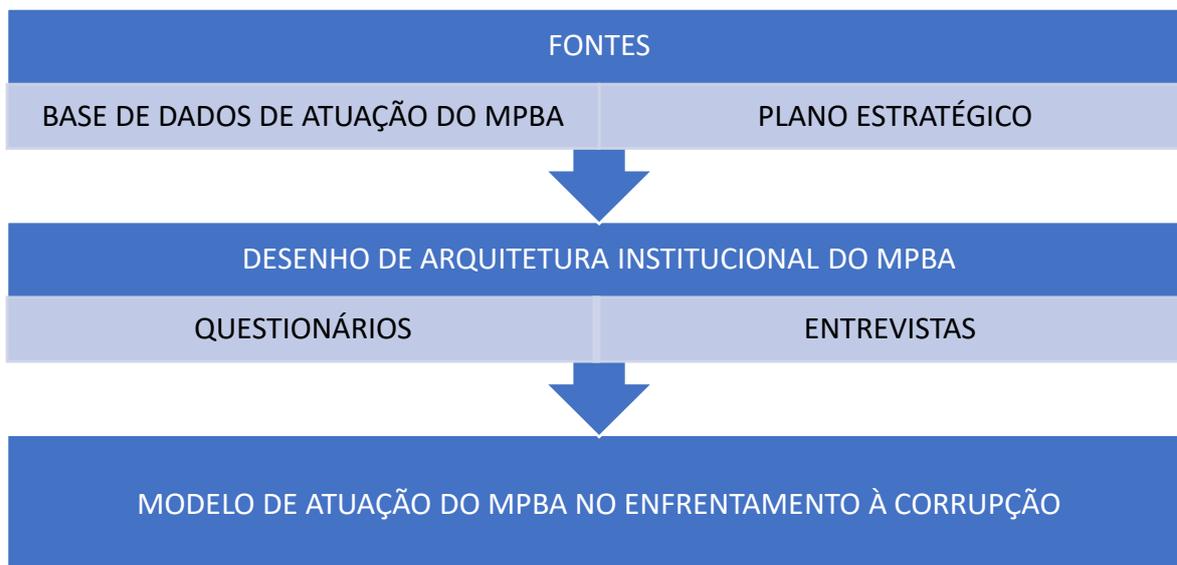
Em relação às fontes de pesquisa, optou-se pelas fontes bibliográfica e documental como principais recursos. A pesquisa documental foi empreendida recorrendo-se aos dados referentes à execução do planejamento estratégico do MPBA, bem como seus dados de produtividade apresentados ao CNMP.

A pesquisa bibliográfica, por sua vez, tomou como base materiais já elaborados sobre a temática, constituindo-se, predominantemente, de livros, artigos científicos, bem como textos e artigos publicados em sítios da internet, predominantemente nas áreas de Direito, Sociologia, Ciência Política e Gestão Pública.

Além disto, realizou-se, em novembro de 2020, entrevista individual com nove membros do Ministério Público, por meio virtual, compreendidos pela pesquisadora como atuantes destacados na construção do Plano Estratégico, bem como do enfrentamento à corrupção, buscando coletar opiniões deles sobre a temática ora analisada.

Utilizou-se, também, para coleta de informações, um questionário eletrônico - o instrumento de informática *Google Forms* - encaminhado ao e-mail geral do MPBA, com o objetivo de colher as opiniões de Promotores e Procuradores de Justiça sobre o tema, recepcionando-se, durante o período de pesquisa, 157 devolutivas de membros do MPBA dos mais diversos níveis, com resultado final da coleta dos dados transferidos para uma planilha do *Microsoft Office Excel*.

Adotou-se, assim, o seguinte caminho metodológico:

Figura 2 - Percurso Metodológico da Pesquisa

Fonte: Elaborada pela autora, 2021.

Deste modo, para apresentação da pesquisa, dividiu-se este texto em 4 capítulos.

O primeiro capítulo, com maior densidade teórica, apresenta o campo de atuação do Ministério Público para o enfrentamento à corrupção, identificando-se o fenômeno polissêmico em suas diversas variáveis, apresentando, ao final, o modelo teórico que deverá servir de horizonte para o desempenho das funções ministeriais.

O segundo capítulo foi dedicado à apresentação histórica do Ministério Público Nacional, para que seja possível a compreensão do modelo institucional existente e que foi implementado a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

O terceiro capítulo discute o modelo de governança instituído pelo CNMP e as implicações dele para a *accountability* dos Ministérios Públicos.

Analisa-se, no quarto capítulo, a estrutura do MPBA, realizando-se o recorte temporal de 2016-2019, para análise do Planejamento Estratégico 2011-2023; bem como o recorte temático deste quanto aos objetivos estratégicos de enfrentamento à corrupção, apresentando os achados das pesquisas de campo.

O recorte temporal escolhido decorreu da implantação pela Coordenação de Gestão Estratégica - CGE, neste período, do sistema *Channel*, que é o responsável

por catalogar os dados dos indicadores cumpridos para efetivação do planejamento estratégico.

Além disto, foi possível, também, avaliar-se, em razão deste recorte, toda a temporalidade do Plano Plurianual orçamentário do MPBA, de modo a confirmar a ocorrência de *accountability* do órgão, por meio da prestação de contas ocorrida junto ao Tribunal de Contas do Estado – TCE (BA).

Assim, ao final, são apresentadas as conclusões extraídas dos dados levantados, com a indicação da resposta ao problema da pesquisa.

2 LINHAS INICIAIS SOBRE A CORRUPÇÃO

Diariamente, a imprensa noticia escândalos cuja narrativa predominante é a inserção de servidores públicos em práticas pouco republicanas. Em tempo de comunicação ágil e facilitada, em que a internet e suas redes sociais permitem que se atinja, em breve período, ampla gama de usuários, os debates terminam amplificados, gerando a sensação de que determinadas situações representam alguma espécie de novidade.

No que diz respeito à corrupção, todavia, esta percepção afigura-se absolutamente equivocada, uma vez que “A corrupção não pode ser atribuída a um tempo histórico, a um sistema econômico ou mesmo a um regime político. Em qualquer época, em qualquer situação ela pode se manifestar. A história é pródiga em exemplos” (PINTO, 2011, p. 7).

Já os Gregos debatiam sobre a malversação da coisa pública, como aponta Filgueiras (2008), com base em estudos de Aristóteles. Isto, todavia, não apontava para o caminho da resignação, mas, ao revés, para o necessário combate, no fito de estabelecer a ordem devida. Nas palavras de Aristóteles *apud* Filgueiras (2008, p. 32):

(...) é impossível a realização do bom governo sem pensar os critérios e características do mau governo, sendo a corrupção o conceito primordial para se pensar o segundo e buscar a construção de instituições que sejam estáveis e boas, no sentido de produzir felicidade.

A despeito de sua longa existência, diante de sua natureza multifacetária – aqui abrangida a sua multiplicidade de práticas e efeitos – não se conseguiu, até hoje, construir um conceito único, apto a abranger todas as formas de promoção e consequências da corrupção.

De fato, não há que se negar, a corrupção é responsável por solapar a estrutura ética da Administração Pública e de seus Administrados. Quando aqueles que são obrigados a resguardar a probidade é que subvertem a ordem imposta, utilizando a situação de poder para satisfazer interesses privados, deles ou de outrem, em detrimento do interesse comum, atinge-se as bases estruturantes da própria vida em sociedade.

Fukuyama (2018) aponta que, a partir do fim da Guerra-Fria, impulsionou-se o combate à corrupção como instrumentário mais amplo de defesa do Estado e suas instituições. De acordo com o autor,

[...] ter um Estado forte e eficaz envolve mais que apenas o controle da corrupção, mas governos altamente corruptos têm muitos problemas para fornecer serviços, fazer com que as leis sejam cumpridas e representar de forma adequada os interesses públicos (FUKUYAMA, 2018, p. 86).

O reconhecimento do aspecto econômico da corrupção – principalmente em sua correlação com a pobreza vivenciada em alguns países –, permitiu a construção de um corolário normativo internacional que buscou incentivar políticas de transparências e responsabilização dos Estados.

Apesar da positivação normativa, o fenômeno da corrupção é variado em suas práticas, sendo necessário, deste modo, conhecer as suas dimensões, a fim de avaliar a racionalidade do sistema jurídico social em que ele está posto.

2.1 DA CONCEITUAÇÃO LEGAL SOBRE O TEMA NO BRASIL

Verifica-se na doutrina especializada variegado número de conceitos para a corrupção. Teóricos apontam a impossibilidade de se falar em uma teoria política da corrupção, haja vista a multiplicidade de suas práticas, assim como a imprecisão quanto às causas das quais a corrupção derivaria (AVRITZER, 2012, p. 499). Nem mesmo as Nações Unidas, na Convenção de Mérida¹ (NAÇÕES UNIDAS, 2003),

¹ [...]Preocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito; Preocupados, também, pelos vínculos entre a corrupção e outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro; Preocupados, ainda, pelos casos de corrupção que penetram diversos setores da sociedade, os quais podem comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos; Convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, faz-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela; Convencidos, também, de que se requer um enfoque amplo e multidisciplinar para prevenir e combater eficazmente a corrupção; Convencidos, ainda, de que a disponibilidade de assistência técnica pode desempenhar um papel importante para que os Estados estejam em melhores condições de poder prevenir e combater eficazmente a corrupção, entre outras coisas, fortalecendo suas capacidades e criando instituições; Convencidos de que o enriquecimento pessoal ilícito pode ser particularmente nocivo para as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de Direito; Decididos a prevenir, detectar e dissuadir com maior eficácia as transferências internacionais de ativos adquiridos ilícitamente e a fortalecer a cooperação internacional para a recuperação destes ativos; Reconhecendo os princípios fundamentais do devido processo nos processos penais e nos procedimentos civis ou administrativos sobre direitos de propriedade; Tendo presente que a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes; Tendo presentes também os princípios de devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, equidade, responsabilidade e igualdade perante a lei, assim como a necessidade de salvaguardar a integridade e fomentar uma cultura de rechaço à corrupção; [...]

ratificada pelo Brasil por intermédio do Decreto nº 5.687. de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006), foram capazes de construir um conceito legal que norteasse o entendimento do fenômeno.

Os processos judiciais, cuja causa de pedir refere-se à responsabilização pela prática de atos de corrupção, dão conta, também, da variedade das condutas ilícitas perpetradas. É possível, em análise de feitos ajuizados no estado da Bahia, verificar-se a prática de atos, cujos efeitos restringem-se à malversação de bens públicos – como uso de veículo da câmara de vereadores para transporte de núcleo familiar, sem qualquer relação ao *munus* público desenvolvido pelo agente corrupto, chegando-se, até mesmo, à prática pela mais alta autoridade municipal de atos de corrupção que malferem a execução de políticas públicas essenciais, a exemplo daquelas de caráter assistencial, desviando-se, por completo, a agenda política do território.²

Existe no Brasil uma dualidade da esfera sancionatória: 1. Criminal, cujas previsões típicas se inserem no código penal e legislação extravagante; bem como 2. Cível-administrativa, que é prevista, precipuamente, na Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) e na Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013).

A legislação brasileira abraça a responsabilização quando da prática das duas espécies de ato de corrupção, a pequena e a grande corrupção.

O Código Penal prevê, de forma sintética, aquelas atuações ilegais que resultariam em práticas de corrupção, sendo elas:

Corrupção passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

[...]

Corrupção ativa

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

² Existe no sítio eletrônico do Ministério Público do Estado da Bahia projeto de transparência denominado “Mapa da Improbidade” que revela ao cidadão o quantitativo de ações civis públicas ajuizadas em defesa do patrimônio público, identificando-se o fato ilícito e a comarca em que tramita o feito.

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional (BRASIL, 1940).

A partir da literalidade da lei, observa-se a preocupação do legislador em formular disciplina típica que pudesse abranger uma variedade de condutas indevidas, de funcionários públicos ou particulares, que contrariassem as previsões éticas e sociais do ordenamento jurídico, mormente aquelas que identificam dever funcional e cumprimento dos propósitos estatais instituídos em lei.

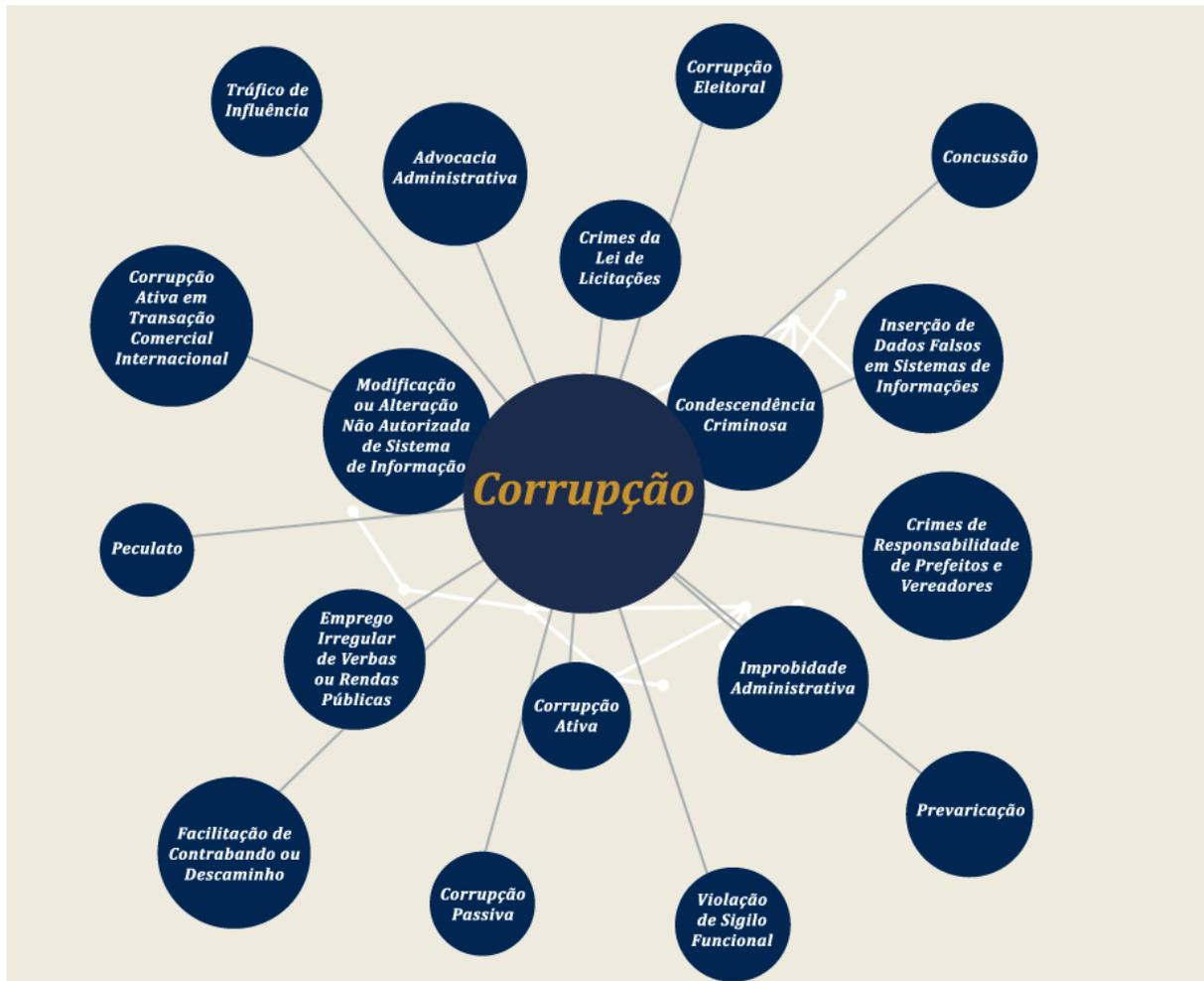
Além destes, ainda há a previsão, no Código Penal, dos delitos de peculato e concussão. O peculato refletindo-se na conduta adotada pelo agente corrupto que acaba por incrementar seu patrimônio particular, a partir de apropriação ou furto de bem público. Já a concussão identifica uma forma de extorsão, praticada por funcionário público, em que o agente utiliza a função pública para demandar, exigir, vantagem indevida, no intuito de satisfazer interesses espúrios.

No âmbito administrativo, o paradigma da atuação lúdica do gestor público é modulado por meio da Lei 8.429/1992 (BRASIL, 1992), conhecida como Lei de Improbidade Administrativa; nada obstante a terminologia utilizada pelo legislador, também neste diploma normativo, há previsão de condutas fáticas que se adequam ao fenômeno de corrupção.

Além destas, existem ainda a Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013), conhecida como Lei Anticorrupção, que prevê a responsabilização objetiva, no âmbito civil e administrativo, de empresas que praticam atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira, a Lei nº 1.079/1950, Lei de Responsabilidade Por Crimes Políticos; Lei nº 4.717/65, Lei da Ação Popular; Lei nº 7.347/85, Lei da Ação Civil Pública; Lei nº 8.666/93, Lei de Licitações; Lei nº 9.840/1999, Lei Contra Compra de Votos; Lei Complementar nº 135/2010, Lei do Ficha Limpa; Lei nº 12.527/2011, Lei da Transparência.

O Ministério Público Federal apresenta a seguinte tipologia de corrupção:

Figura 3 - Tipos de Corrupção



Fonte: MPF, 2021

Preocupa-se, portanto, o legislador, em adotar instrumentário suficiente para evitar a propagação de condutas perniciosas contra a Administração Pública, encontrando-se as condutas típicas, penalmente previstas, em conformidade com o quanto aduzido alhures como fenômeno da corrupção, não sendo possível falar-se em desacerto do ordenamento jurídico brasileiro quanto à previsão legal do ato de corrupção, deixando, como já assinalado, de apresentar gradação quanto aos efeitos deste ato.

Ocorre que a proteção jurídica deve ser analisada de forma sistêmica, devendo, pois, qualquer diploma legal brasileiro conformar-se ao estatuído pela norma maior, que é a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em respeito ao Constitucionalismo, assim definido, nas palavras de Gomes Canotilho (2003, p. 51):

Constitucionalismo é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Nesse sentido, o constitucionalismo moderno representará uma técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos.

A Constituição Federal de 1988 é, ausente de dúvidas, o marco legal impositivo para busca de uma atuação correta dos atores sociais no trato da coisa pública. Em seus termos, há o traçado claro de uma diretriz ética a ser perseguida pelos agentes públicos, identificando-se, já no preâmbulo do normativo, que há, no país, a instituição de um Estado Democrático de Direito destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (BRASIL, 1988).

Estes são os valores essenciais a serem perseguidos pelos atores sociais no desempenho de suas atividades, qualquer conduta adotada com o propósito de auferir ganhos particulares, em detrimento da ordem axiológica constitucionalmente constituída, enquadra-se como ato de corrupção.

No Brasil, portanto, corrupção é o ato ilícito perpetrado por ator social que, objetivando maximizar seus próprios interesses (que podem ser financeiros ou não), atua em detrimento da agenda axiológica de compromissos públicos, constitucionalmente delimitada, maculando os interesses sociais aduzidos no ordenamento jurídico, solapando, em razão disto, a ética democrática instituída normativamente. A grande corrupção, por seu turno, atua em conflito direto com os compromissos sociais estatuídos pela Constituição Federal, sendo eles, de acordo com o art. 3º deste diploma legal:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - constituir uma sociedade livre, justa e solidária;
II – garantir o desenvolvimento nacional;
III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

É importante, porém, observar a inaptidão do conceito legal, para conferir facticidade ao fenômeno ora analisado. Torna-se necessário, deste modo, partir para o enfrentamento dos fatos sociais, no intuito de desvelar o fenômeno vigente, levando-

se em consideração o seu caráter multifacetado e investido em ampla margem de mutabilidade histórica. Para tanto, passa-se a analisar o que já está posto em estudos sobre o tema, quanto às eventuais causas e efeitos da corrupção e, somente diante disto, sintetizar, para esta pesquisa, o que seria o conceito adotado deste fenômeno.

2.2 RECONHECIMENTO DAS CAUSAS DA CORRUPÇÃO

As principais perspectivas teóricas sobre as causas da corrupção podem ser divididas em dois marcos temporais no século XX: 1. Até a década de 90, quando o encaminhamento das pesquisas dava conta de uma noção patrimonialista, marcada por estudos da construção da modernidade, em que haveria traços culturais fundantes para as práticas, inserindo-os dentro das características inerentes dos atores sociais; 2. A partir da década de 1990, com assento nas pautas carreadas pelo *New Public Management*, há a transferência da postura atávica para a racionalizada, em que o sujeito ator tem como pauta precípua o *rent-seeking* (OLIVEIRA JÚNIOR *et al.*, 2016, p. 113). O que será demonstrado, em mais detalhes, nos itens que se seguem.

2.2.1 Perspectiva clássica – da modernização

Nos estudos clássicos, acerca da corrupção, os pesquisadores utilizam a teoria da modernidade como mola propulsora para construção desta categoria. A modernização é responsável por relevante alteração nas pautas morais da sociedade, encetada, sobretudo, a partir da diferenciação entre o patrimônio público e o privado.

A modernidade afasta-se, deste modo, do poder hegemônico para consagração de interesses clientelistas, colocando-se como pauta precípua o reconhecimento de plúrimos interesses sociais, legitimando-os.

Esta alteração nas relações público-privadas, a romper com preceitos tradicionais da conformação do tecido social, seria, para esta corrente de pensamento, elemento catalisador de disfunções. A corrupção derivaria de atuações desviantes das autoridades constituídas que, ao invés de se adaptarem às novas pautas, apegar-se-iam às estruturas arcaicas de poder, gerando instabilidade no plano político e econômico. Há aqui a necessária participação de um agente do Estado que, voltado à consecução de interesses escusos, atua à margem da lei e da moralidade vigente.

O óbice erigido pela defesa das estruturas de dominação tradicionais deixou de legado um vasto rol de promessas sociais, típicas da modernidade, não cumprido. De acordo com Filgueiras (2012, p. 302), “a forma de se combater a corrupção, seguindo o argumento desta teoria, é adotar a visão de mundo e as instituições dos países desenvolvidos, segundo os critérios da modernidade capitalista”.

No Brasil, dois autores nacionais foram fundamentais para o desenvolvimento desta corrente teórica: Sérgio Buarque de Holanda, com “Raízes do Brasil” (HOLANDA, 1995), e Raymundo Faoro, responsável pela obra “Os Donos do Poder” (FAORO, 2012), que trazem à discussão importantes categorias sociológicas – em especial, o homem cordial, o estamento, e o capitalismo politicamente orientado.

Como ponto comum das obras, há o ideário de que a corrupção estaria atrelada às decorrências oriundas do processo de transformação social, em que as instituições políticas se colocam em um plano operativo que busca a manutenção dos laços de poder, identificando a incapacidade em racionalizar a separação entre público e privado, tratando o público como extensão de seus próprios anseios.

Para Holanda (1995), o homem cordial possibilita que o Estado seja uma extensão da família patriarcal e, assim, cria-se a possibilidade de agregar o público ao privado. Lilia Schwarcz (2019, p. 66) explica que:

[...] Sérgio Buarque de Holanda atacou nossa renitente “ética de fundo emotivo” e a mania nacional de evitar as instâncias públicas e o corpo da lei. Chamou de “cordialidade” a esse modelo e lançou um alerta. “Cor” (“coração”), explica ele, vem do latim, e serve para definir a maneira como os brasileiros usam o afeto em vez de se aplicarem no exercício da razão. Tal hábito estaria presente em nosso passado colonial, mas teria sido ampliado durante o Império e sobretudo com a República, a qual, segundo o historiador, padecia com a “frouxidão das instituições”.

Faoro (2012), por sua vez, com arrimo em estudos sociais acerca da formação colonial brasileira, traçando aspectos históricos, desde a formação econômica de Portugal, cujo Estado interveio nas práticas econômicas, exportando este modelo de relações imbricadas entre Poder político e econômico também para o Brasil, promoveu, a partir da colonização neste território um estamento social, que dirige de forma invisível as estruturas de poder, construindo uma sociedade orientada à satisfação de poucos, apesar de legitimada por muitos. Em tal contexto, permite-se a expropriação do público, a partir de uma pauta operativa das relações mercantis pelo Estado, que interferiria ilegalmente no mercado para alcançar os objetivos instituídos

por esta classe dominante, desconhecida em individualidade, mas que ditaria os rumos econômicos e políticos do país.

Vê-se, portanto, que a narrativa trazida pela perspectiva teórica ora tracejada se utiliza da aparente dificuldade que possui o agente público em diferenciar o público e o privado (patrimonialismo), fazendo com que a atuação do Estado se volte, exclusivamente, para a promoção de interesses particulares, próprios ou de terceiros com relações espúrias, junto à administração (clientelismo), mantendo-se em permanente estado de subdesenvolvimento a sociedade, que acabaria por transformar-se em endemicamente corrupta, com baixo nível de democratização, portanto.

O fenômeno da corrupção seria, deste modo, decorrência da estrutura social do Estado. O corrupto pratica a corrupção em razão da organização estatal impor-lhe tal comportamento, o que gera, inclusive, dificuldade em contê-la, haja vista a ampla propensão dos indivíduos a desviar, uma vez que a formação do Estado e a sua estruturação favoreceriam a prática de atos de corrupção. Diante disto, apesar de reconhecer a ilicitude da conduta, o sujeito passa a acreditar que, acaso seja beneficiado por um ato de corrupção, não seria errado adequar-se a este³.

A propalada naturalidade da corrupção vai na contramão, todavia, de todo o atuar institucionalmente imposto que se assenta em práticas seguras e lícitas para a tomada de decisão e para atuação do gestor público, com intenso monitoramento pelos órgãos de controle, inclusive o controle social delineado pela Constituição Federal.

2.2.2 Nova perspectiva Institucional – Da escolha racional

Com a elevação da ciência política a campo científico próprio (FILGUEIRAS, 2012, p. 302), foram possíveis novas construções teóricas sobre a corrupção, calcadas na análise da ação dos agentes políticos. Estes estudos adotam como referencial teórico a teoria da escolha racional. Neste contexto, os agentes corruptos

³ De acordo com Avritzer e Filgueiras: “o resultado é uma contradição característica do mundo público brasileiro. Ao mesmo tempo em que o brasileiro concorda que para diminuir a corrupção faltam leis mais duras, 22% deles concordam que “se estiver necessitada e um político oferecer benefícios em troca do voto, não está errado a pessoa aceitar” (2011, p. 9).

se comportariam de acordo com o conjunto de incentivos oriundos de todo o contexto social em que estão inseridos.

A teoria da escolha racional traz como agenda a percepção de que as escolhas coletivas partem das individuais, ou seja, o ator social adota como comportamento normalizado aquele que maximize os seus ganhos. Pauta-se, portanto, na teoria utilitarista, cuja intenção do agente não é a pedra de toque, mas sim os efeitos, as consequências que se alcançam com suas ações, o *rent-seeking*.

A conduta do corrupto, neste passo, não é compreendida como um comportamento moralmente desvirtuado, mas como escolha racional, orientada à maximização dos próprios ganhos. A atuação corrupta se dá a partir de uma análise orientada pelos possíveis retornos, a partir de determinado evento, levando em consideração o quadro social posto de incentivo ou desincentivo, quanto à tomada de decisão.

Não há aqui a necessária previdência para agregação de forma espúria de estruturas de poder, mas interesse lucrativo. A corrupção estaria ligada intimamente à qualidade das regras e possíveis punições que modulam as decisões dos atores sociais. Ou seja, a prática corrupta deriva, fatalmente, da qualidade da *accountability* do sistema público, que não conseguiria desestimular comportamentos oportunistas.

Susan Rose-Ackerman (1978) foi pioneira deste marco teórico. Ao utilizar as bases das teorias atinentes à nova economia institucional, a autora identifica que a corrupção resultaria da competição entre atores sociais que adotariam os meios necessários para que a tomada de decisão administrativa favorecesse seus interesses particulares, ainda que em desatenção ao interesse público⁴.

Robert Klitgaard (1997, p. 71-72) aponta:

Illicit activities will be greater when agents have monopoly power over clientes, agents enjoy discretion, and accountability is poor. Clients will be

⁴ The economic analysis of corruption models private individuals and firms outside government as active players. They do not passively vote for politicians, apply for public benefits, or bid for contracts. Rather they strategically interact with officials and politicians to further their own interests. Corrupt officials may pressure them for payoffs by, but they also actively seek to subvert programs to favor themselves. They may accept payoffs from politicians in return for their votes or pay politicians to get private benefits. The basic framework follows research on rent seeking in institutional economics but is more nuanced and complex. The problem for principals is not just to incentivize agents but also to confront the three-sided nature of transactions between principals, public agents, and the outsiders with whom they must deal. Some of the insights generated by the analysis of corruption in the public sector apply to any hierarchy, public and private. Although mechanisms of control may differ between public and private entities, many of the same incentives for corruption arise (ROSE-ACKERMAN, 1978, p. 189).

most willing to pay bribes when they reap monopoly rents from the service provided by agents. The principal thus means you, the policymaker -has to analyze the extent for various kinds of corruption, assess their costs and possible benefits, and then undertake (costly) corrective measures up to the point where the marginal benefits in terms of reduced corruption match the marginal costs of the corrective measures.

Esta atuação racional do agente corrupto é explicada a partir da seguinte expressão matemática (KLITGAARD, 1997, p. 70):

*P caught $U[R(x) + (x - f - k)]$ be $1 - P$ not $U[R(x) + x]$ corrupt caught do not be corrupt $U[k + R(0)]$
The expected utility to the agent of being corrupt is:
 $EU = U[R(x) + p(x - f - k) + (1 - p)x]$*

Para este grupo teórico, portanto, a corrupção ocorre quando o agente público percebe que os benefícios do ato ilícito sobrepõem os riscos de potenciais oriundos da conduta. Ou seja, o indivíduo, de forma racional, escolhe ser corrupto, após a análise do custo-benefício de suas perspectivas de ganho ou perda.

Mais uma vez, descarta-se, nesta perspectiva teórica, quanto aos aspectos político e social do lugar em que foi praticado o ato de corrupção. Ora, ainda que se imagine um homem matemático, cuja atuação se baseie, unicamente, na análise do custo-benefício da conduta, existem, ainda, sujeitos que não estão dispostos a adotar condutas ilícitas para maximizar os seus ganhos, existindo, portanto, outras causas, para além da vertente econômica, que catalisam as práticas corruptas.

2.2.3 Compreensão Pós-Positivista – O discurso da corrupção

Com os ideais trazidos pelo iluminismo, os dogmas eclesiásticos passaram a ser questionados, construindo-se, a partir disto, o projeto de modernidade, cujo pilar fundamental remetia à racionalização do conhecimento, a partir da lógica experimental típica das ciências naturais.

A construção científica, desta forma, baseia-se, quase que integralmente, nas ciências sociais, de modo a conspurcar a incidência do obscurantismo religioso, favorecendo-se, em razão disto, a segurança das relações e o desenvolvimento regular da sociedade; reduzindo, assim, as iniquidades advindas da manipulação teórica pretérita.

Ocorre, todavia, que o homem é um ser inserido no círculo social; e o único capaz de determinar, conforme os *standards* vigentes em determinada época e espaço.

O conhecimento ocorre mediante as interrelações humanas, ou seja, é ele fruto do compartilhamento entre os seres, das suas experiências vividas. Isso somente é possível por meio da linguagem, que é o meio em que o próprio homem se concretiza e determina. O homem pertence à linguisticidade.

Após-modernidade e o pós-positivismo calcam-se na viragem linguística, que, de acordo com os escritos de Luiz Moreira (2003, p.149), “se constituirá através da tese de que a linguagem é *medium* irrecusável de sentido e validade de todo e qualquer saber humano, de tal modo que passa a ser sede das soluções consensuais de toda e qualquer pretensão de validade”.

A viragem linguística é garantidora de uma aproximação real das pesquisas científicas com os fins sociais a que se destinam. A interpretação de um fenômeno social não pode ser afastada do tempo e espaço em que ela está inserida. Assim, o juiz, uma vez provocado, promove uma reação no mundo da linguagem que desvela a compreensão acerca do fenômeno social imbricado em determinado tempo e espaço. Não se promove, no direito, interpretações por diletantismo, mas para reconhecer a existência de um fato, a sua inserção social, analisando-se as causas e efeitos da ocorrência deste. Verifica-se, pois, que o fenômeno social tem por causa, sempre, a linguagem adotada para compreendê-lo (ROHDEN, 2002, p.198).

O diálogo bem-sucedido possui caráter de acontecimento e é considerado “produtivo justamente à medida que não depende de consciência controlada e da antecipação prognosticada dos participantes. Justamente no inesperado, na abertura de possibilidades insuspeitas de compreensão, a lógica do diálogo revela sua potência criativa”. Nele, na verdade, vem à linguagem algo que não é esperado e, neste sentido, o dialogar constitui um risco para os parceiros, uma vez que escapa ao controle da consciência.

Graaf (2007), em estudo sobre a causalidade da corrupção, com apoio na Teoria da Ação Social de Pierre Bourdieu, demonstra inexistir um específico encadeamento fático prévio à prática de um ato de malversação do erário. Ao contrário, a análise empírica de casos concretos evidencia que existem diversas

causas para ocorrência da corrupção. Sua reconstrução exigirá atenção ao contexto da específica realidade, combinando com suas variáveis, dentre as quais, estão aquelas identificadas como macro e micro fatores.

A prática de corrupção ocorre quando se combina um conjunto necessário de fatores macro, meso e micro: o sistema de disposições (que seria o próprio *habitus*). Essas disposições não excluem o comportamento e os valores sociais e culturais dos indivíduos, visto que há fatores sociais que funcionam por meio deles (OLIVEIRA JÚNIOR, 2016, p. 132).

Diante disto, a causalidade da corrupção deve, necessariamente, ser aferida a partir das categorias de percepção, apreciação e experiência dos agentes políticos contraventores, analisando-se como se internalizou: “*determinate type of social and economic condition, and wich find in a definite trajectory within the field under construction a more or less favorable opportunity to become actualized*” (GRAAF, 2007, p.73).

É evidente a multicausalidade da corrupção. Não se há de falar de causas autônomas, sejam elas políticas ou econômicas, mas de uma correlação de situações responsável por gerar a ecologia necessária para a conduta corrupta, a exemplo da organização social – estrutura das instituições, cultura, políticas públicas implementadas, contexto social – principalmente quanto às normas legais e morais vigentes.

Huberts (2010) apresenta a seguinte tabela como possíveis causas para prática da corrupção:

Tabela 1 - Multi-Types of Corruption Cases

Table 3: Multi-Types of Corruption Causes

Individual

Character/personality, private economic circumstances, personal values (moral judgment), emotions, discontent

Individual and work-related

Type of work, colleagues, relationships and (trustful) network, discretion, operational leadership

Organizational

- Structure: lacking control/supervision, separation of responsibilities, discretion
- Culture: goals/mission, values and norms (informal and formal) on corruption, ethics
- Policies: integrity policy, reward system
- Failing leadership: operational, strategic

Environmental

Economic (high-low income; openness and trade)
 Political-administrative (state-business, politics-bureaucracy)
 Judicial (the system, rule of law)
 Societal (norms and values, feelings of injustice, crime)

Fonte: Huberts (2010)

A partir desta leitura, verifica-se que a multicausalidade (seja ela individual, relativa ao trabalho, ecológica) exige a análise empírica dos atos de corrupção identificados. Sem isto, não é possível construir um entendimento amplo acerca de suas causas geradoras.

Lambsdorff (2006), sobre o tema, identifica causas possíveis para a prática de atos de corrupção:

A) Tamanho do setor público (*Size of the public sector*)

Lambsdorff (2006) aponta que estudos econométricos relacionam o tamanho do Estado com as práticas de corrupção, ou seja, quanto mais fortalecida a intervenção do Estado nas relações sociais, mais facilmente acontecem os atos de corrupção. O Autor identifica, todavia, que, em estudos de macroeconomia, haveria poucos achados empíricos que comprovariam esta dinâmica. Mesmo nos casos em que autores apresentam as privatizações como fator relevante a precitar atos de corrupção, Lambsdorff sustenta que “*corruption might just be shifted from the public to the private sector*” (2006, p. 5). Para ele, o importante, sobre este aspecto, é avaliar de forma particularizada os governos, mormente as atividades por eles desenvolvidas e que são mais vulneráveis a práticas de corrupção.

B) Qualidade da regulação (*Quality of regulation*)

Aqui há um consenso dos estudiosos. Políticas Públicas desenvolvidas de forma inadequada contribuem para a prática de atos de corrupção. A dificuldade, entretanto, estaria em definir quais políticas públicas defeituosas criariam as oportunidades para práticas ilícitas pelos atores sociais, sendo necessário, portanto, avaliar-se a intervenção adequada do Estado, por meio de regras claras que possibilitem o conhecimento dos efeitos por ela desejados.

C) Existência de competitividade econômica (*Degree of economic competition*)

A adoção de procedimentos públicos mais transparentes, possibilitando um maior nível de competitividade entre os interessados, ocasionaria a diminuição dos preços praticados. Com isto, reduzem-se também os ganhos dos agentes corruptos, evitando a prática dos atos de corrupção (LAMBSDORFF, 2006). Em sentido contrário,

a inexistência de competitividade econômica é uma causa decisiva no estímulo à prática de atos de corrupção.

D) Estrutura de governo (*Structure of government*)

Países com exposição mais prolongada à Democracia tendem a apresentar números menores de corrupção. Fundamentalmente, isto deriva do controle social imposto à atuação dos líderes políticos, implementado, sobretudo, por meio do voto: altera-se o estado da arte, retirando das funções públicas aqueles agentes dissonantes do propósito social intrínseco à função a ele confiada (LAMBSDORFF, 2006).

E) Descentralização política (*Amount of decentralization*)

A descentralização em alguns estudos é percebida como benéfica, pois haveria a aproximação entre agentes políticos e população. Ocorre que existiria, também, a possibilidade de governos mais fracos serem capturados por outros mais estruturados, desvirtuando o objetivo proposto à máquina pública.

F) Causas culturais, valores e gênero (*Impact of culture, Values, gender*)

A existência de iniquidade, cuja base fundante é a existência da centralização do poder, com imposição de certas posturas sociais, a partir da disseminação de valores advindos das castas dominantes – aqui, inclusive com determinantes de gênero - se colocam, também, como causas da corrupção.

G) Geografia e História (*Geography and History*)

A existência de riquezas naturais, assim como histórico de colonização, também catalisariam a atuação *rent-seeking*, campo favorável, portanto, às práticas corruptivas. De acordo com o autor, a abundância de recursos naturais, assim como a aproximação com países com propensão à corrupção de agentes públicos, e a distância territorial de países detentores de maior poder de negociação, gerariam um incremento de atuações ilícitas na administração pública.

No que tange ao aspecto História, o autor demonstra que alguns países colonizados possuem impactos históricos que alcançam as sociedades até os dias atuais, que impactam, inclusive, no comportamento social quanto a práticas de corrupção.

Diante das explicações de Lambsdorff (2006), verifica-se que a corrupção não possui como causa estrita fenômenos econômicos ou culturais. Para além disto, ela “se expressa como discurso, de forma plástica e flexível, conforme valores e normas pressupostos” (FILGUEIRAS, 2008, p. 87).

Em sociedades plurais, como a brasileira, a concepção sobre as causas da corrupção e seus efeitos estão delineadas no consenso constitucionalmente imposto e que gera a validade do entendimento de violabilidade da ordem moral imposta, a partir de um ato de corrupção, ante a justificação racional de valores.

2.3 RECONHECIMENTO DOS EFEITOS DA CORRUPÇÃO

Estudos empíricos realizados sobre os efeitos da corrupção alertam para a ocorrência de diversas situações de alto custo social, a exemplo de: ineficiência administrativa (KAUFMAN; WEI, 1999), redução do crescimento econômico (TANZI; DAVOODI, 1998), diminuição das liberdades civis (KAUFMANN, 2004), dentre outros.

Nesta análise sobre o tema, optou-se por dividir os efeitos em duas grandes espécies: efeitos econômicos e sociais, e efeitos políticos.

2.3.1 Efeitos Econômicos e sociais da corrupção

A maior parte dos estudos econômicos identifica a corrupção como grave entrave ao desenvolvimento econômico e social. Afirmam que a corrupção desestimula investimentos, contribuindo para que aqueles existentes apresentem frágil vínculo com a realidade social. A atuação – ilícita –, que descarta a eficiência estatal em torno das políticas públicas e dos interesses sociais, gera alocação indevida de recursos públicos, despejados em áreas de somenos relevância.

Na década de 1960, foram produzidos estudos científicos (LEFF, 1964; HUNTINGTON, 1968) tendentes a qualificar como adequada a prática da corrupção em alguns países, mormente naqueles subdesenvolvidos. Em essência, os desvios serviriam de elemento catalisador das estruturas burocráticas que engessariam a atuação de investidores, reais interessados no desenvolvimento social da localidade. A corrupção seria benéfica para o desenvolvimento econômico destes países, haja

vista o convalidamento de entraves indesejados para o desenvolvimento econômico daquele local.

Com estudos econômico-empíricos sobre o tema, esta percepção terminou sendo relegada a um campo minoritário. Em princípio, porque se constatou que, ao normalizar a corrupção em uma agência governamental, terminar-se-ia por abrir espaço para que outras áreas fossem prejudicadas; possibilitar-se-ia a estruturação de sistema tributário marcado pelo desapego com qualquer critério de racionalidade; gerar-se-ia incerteza quanto ao campo de negócios do país; conviver-se-ia com a ineficiência na alocação dos recursos públicos e com entraves burocráticos interessantes aos corruptores; que, por se beneficiarem economicamente, não apresentariam interesse qualquer no convalidamento do monitoramento da atuação estatal (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016).

Além destes fatores, os estudos demonstraram que a corrupção é um óbice ao desenvolvimento sustentável, na medida em que, com o desvirtuamento da aplicação do erário, voltado, unicamente, à maximização dos interesses de poucos, em detrimento do crescimento social, estimula-se o aumento dos índices de concentração de renda e desigualdade social (AIDT, 2009; TANZI; DAVOODI, 2001).

A ausência do Desenvolvimento Sustentável afetaria negativamente, ainda, o índice de desenvolvimento humano, por alijar os menos favorecidos do acesso aos bens e direitos mais básicos.

A corrupção governamental traz, inevitavelmente, uma diminuição do gasto público para promoção dos direitos fundamentais e sociais, como pode ser visto na tabela abaixo (GUPTA *et al.*, 1998, p.27):

Tabela 2 - Relationship Between Corruption and Social Spending

Table 6. Relationship Between Corruption and Social Spending

Dependent Variable	Constant	Corruption	Real Per Capita GDP in 1980	Adjusted R ²	N	F-Statistic
Social security and welfare spending	-1.85 ** (-1.71)	-1.82 *** (-7.50)		0.45	61	50.30 ***
Social security and welfare spending	-1.18 (-1.10)	-0.82 * (-1.61)	0.59 ** 1/ (2.02)	0.50	59	30.30 ***
Education and health spending	3.88 *** (4.95)	-0.34 ** (-2.20)		0.07	63	5.60 ***
Education and health spending	3.71 *** (4.57)	-0.45 * (-1.61)	-0.62 2/ (-0.44)	0.06	61	2.99 *
Social spending	2.73 ** (1.74)	-2.19 *** (-6.59)		0.42	60	44.5 ***
Social spending	3.24 ** (2.06)	-1.32 ** (-1.98)	0.52 * 1/ (1.35)	0.45	58	24.5 ***

Notes: Estimation is by OLS. Numbers in parentheses are t-statistics based on White heteroscedasticity-consistent standard errors. All components of social spending data are expressed as fractions of GDP. Social spending is sum of spending on education, health, social security, welfare, and housing and community amenities. N is the number of observations. The corruption index used in this table corresponds to "Corruption 5" in the Appendix II, Table 9. It has been multiplied by -1 so that a high value of the index indicates a high level of corruption.

1/ Multiplied by 1,000.

2/ Multiplied by 10,000.

***Significant at 1 percent level; **significant at 5 percent level; and *significant at 10 percent level.

Fonte: Gupta *et al.* (1998, p.27)

Tem-se, portanto, que a corrupção acaba por minar o desenvolvimento econômico de uma sociedade, maculando, até mesmo, as diversas áreas de defesa social, como meio ambiente, educação, saúde, tendo em vista a alocação indevida de recursos públicos. A corrupção, vista sob este prisma, contribui para manter e incrementar a iniquidade e o empobrecimento da nação, gerando, por conseguinte, o enfraquecimento da governabilidade do país.

2.3.2 Efeitos Políticos da corrupção

Conforme visto, a ausência do desenvolvimento sustentável é efeito direto da prática de ato de corrupção, uma vez que gera a alocação irregular de recursos públicos, malferindo o processo de tomada de decisão, haja vista a ocorrência de irregular distribuição de renda e iniquidades no cumprimento dos direitos sociais e fundamentais.

O Estado, diante disto, seria instrumento apenas para manutenção de estruturas de poder voltadas à espoliação daqueles que não possuem acesso

facilitado aos serviços públicos essenciais, tais como saúde e educação, infligindo a estes uma existência indigna.

A corrupção também deslegitima o corpo político, na medida em que a população, frustrada pelo não cumprimento das promessas constitucionais, passa a olhar com absoluto descrédito para os seus governantes, desconfiando, até mesmo, do papel desempenhado pelas instituições.

In societies dominated by patronage and neo-patrimonial structures and/or strong notions of tribal belongings, the idea of civil servants acting on the principle of impartiality when wielding public power may not even exist in the mindset of most people. On the contrary, if given a position in the public administration, the dominant idea is to use it to further one's specific interests, be it clan, tribe, family, or other special interests. (ROTHSTEIN; TEOREL, 2008, p.183)

No Brasil, por exemplo, vivencia-se grave período de desconfiança em relação ao sistema político. O descrédito da população é tão grande que a própria crença na democracia se vê abalada, como se constata no discurso em prol do retorno da ditadura militar, cada vez mais frequente. E este panorama vem se reproduzindo em nível mundial, como indica a ascensão de governantes de extrema-direita, com campanhas pautadas, essencialmente, no restabelecimento da ordem social, a ser perseguido por meio do resgate de valores tradicionais – e até então superados – e no combate a corrupção.

Explica Cláudio André de Souza (2019):

O sentimento de mudança que tem pairado na sociedade brasileira mantém uma relação intrínseca com os resultados negativos de confiança nas instituições há um certo tempo. No entanto, os escândalos de corrupção cobertos pela grande imprensa e a forma pela qual a oposição arregimentou apoio nas eleições de 2014 revelam o peso do antipetismo como impulsionador das mobilizações em curso a partir de 2015. Ou seja, a percepção para grande parte dos cidadãos comuns é que a performance das nossas instituições resume-se de imediato na ineficácia em amplo sentido de um partido político no governo.

A corrupção, neste viés, deslegitima o poder político⁵, autorizando a supressão de liberdades individuais, que culminaria na construção de um Estado

⁵ For Easton, legitimacy was only possible because of a belief in a 'commoninterest', a shared interest that transcends individual and partial interests. Thebelief in a common interest, he wrote, 'pushes in the direction of establishingcommon standards for evaluating outputs' (Easton 1965: 312–319). Once suchstandards exist, rightfulness is deduced from how closely a state is acting infulfillment of them. As a psychological principle, 'common interest' orienta-tions like equity, fairness and justice are well-established aspects of individual evaluations of distributive and procedural arrangements (Hatfield et al. 1978; Mellers & Baron 1993). There are three constitutive sub-types of legitimacy that together define

autoritário e de exceção, concentrando-se o poder em grupos restritos, o que manteria, inclusive, a concentração de poder econômico, tendo em vista a diminuída participação cidadã, fundamento primeiro do processo de formação republicano, maculando-se, por fim, o Estado Democrático.

2.4 MODELO DE CORRUPÇÃO POLÍTICA ADOPTADO NESTE ESTUDO

Bobbio *et al.* (2004, p. 291-292) conceituam a corrupção 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 recompensa [...] A corrupção é uma forma particular de exercer a influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima. Amolda-se ao funcionamento de um sistema, em particular ao modo como se tomam as decisões.

Estes mesmos autores, apresentam a categoria poder⁶ como sendo:

[...] a capacidade de agir, de produzir efeitos. Tanto pode ser referida a indivíduos e a grupos humanos como a objetos ou a fenômenos naturais (como na expressão Poder calorífico, Poder de absorção). Se entendermos em sentido especificamente social, ou seja, na sua relação com a vida do homem em sociedade, o Poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceptual pode ir desde a capacidade geral de agir, até a capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: Poder do homem sobre o homem. (BOBBIO *et al.*, 2004, p. 933)

O poder, portanto, é o instrumento de imposição de vontade. Quando analisado isto em sentido social mais ampliado, poder é o catalisador de tomadas de decisão, da agenda que define o fundamento do Estado, principalmente no que tange à construção das políticas públicas, chegando, até mesmo, a alcançar a estruturação da ordem jurídica e moral posta.

A corrupção, deste modo, seria uma relação de poder desviante da função para a qual foi constituída, em que o ator público, descurando-se dos interesses

the notion of 'rightfulness': views of legality, views of justification and acts of consent (Beetham, 1991). In all three cases, we are concerned with rightfulness 'as believed' by citizens rather than rightfulness 'asclaimed' by rulers (Bensman 1979) (GILLEY, 2006, p. 502).

⁶ Em interrogatório colhido nos autos da Ação Penal tombada sob o nº 0505914-23.2017.4.02.5101, em trâmite na Justiça Federal do Rio de Janeiro, o ex-governador deste estado, Sérgio Cabral, processado em razão da prática de atos de corrupção relacionados a contratos públicos fraudulentamente promovidos com grave ônus ao erário, inquirido sobre suas motivações para as reiteradas práticas, afirmou que, desde o início da vida política, era promotor de atos de corrupção, e que se mantinha em delinquência para manutenção de poder.

legítimos postos pela sociedade, utiliza a máquina administrativa estatal para alcançar vantagens – pecuniárias ou não - para si ou para terceiros.

Verifica-se, a partir desta conceituação, dois aspectos importantes. O primeiro remete à ocorrência de desvio-poder, caracterizado a partir da figura de um servidor público que, para satisfazer interesse privado, próprio ou de terceiro, descumpra o seu dever de probidade. Nesta definição, valoriza-se, também, o aspecto econômico da transação, na medida em que, sem ganho – que pode ser financeiro ou de outra natureza, mas que incrementa a esfera de interesses particulares do agente –, não haverá corrupção.

O Banco Mundial adere a esta corrente, categorizando a corrupção como o uso da posição política por um sujeito para auferir ganhos ilegítimos.

Ocorre que esta conceituação acaba por implicar o abarcamento de uma série de práticas que, nem sempre, dizem respeito ao regular funcionamento da máquina administrativa. É o que vaticina Luciano Taques Ghignone (2013, p.450):

Cabem nessa definição ampla quase todos os ilícitos criminais – um estupro, por exemplo –, assim como várias situações de natureza cível – pense-se num locatário que deixa de pagar o aluguel devido ao locador, permanecendo no imóvel sem desembolsar a contraprestação correspondente: ele certamente está descumprindo a lei para auferir ganho privado. Uma definição demasiadamente abrangente acaba por possuir pouco poder explicativo, não permitindo resultados significativos em sua utilização prática.

Diante da amplitude conceitual trazida pela categoria construída apenas com base no aspecto econômico da conduta ilícita, a qual dá margem, inclusive, para que toda e qualquer conduta praticada em desvio de poder fosse configurada como corrupção – mesmo aquela que não atinja a máquina estatal –, passou-se a utilizar, de forma agregada, a necessária violação aos interesses sociais, a partir da atuação ilegal do agente corrupto.

Ora, não há como negar que a prática, por agente público, de um ato de corrupção contradiga os valores e normas expressos em uma concepção de interesse público (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011), por impedir que se concretize a precípua missão da Administração Pública: regulamentar/estruturar um tecido social que possibilite a existência digna dos indivíduos.

A corrupção, neste passo, seria a conduta desviante de agente público que, atuando em contradição ao dever de probidade e à legalidade, busca maximizar os

seus interesses, maculando os interesses sociais adstritos à atuação governamental esperada pela sociedade.

Há o estabelecimento, portanto, de uma diretriz clara para que a corrupção seja configurada: má-utilização da agenda imposta ao Poder Público como necessária ao alcance dos ideais sociais, que confronta, em termos fáticos, os *standards* social e legal inseridos no contexto em que o ato ilícito foi praticado.

Deste modo, verifica-se que corrupção governamental é o ato praticado por agente(s) público(s) em afronta ao que preconizam as leis e padrões sociais de moralidade vigentes à época de sua promoção, no intuito de atender a interesses particulares em detrimento dos interesses sociais. A corrupção não possui um conceito estático, variando de acordo com o tempo, espaço. Seu significado é uma construção social da linguagem adotada para definir os termos das expressões abuso, interesse social e interesses particulares (JOHNSTON, 1996, p. 331-334), que estarão, necessariamente, instituídas na ordem jurídica vigente, haja vista ser esta a moldura ontológica que delimitará a agenda da Administração Pública para alcance do interesse social.

A partir desta perspectiva, um pouco mais precisa, identificou-se a existência de duas modalidades de corrupção: a corrupção política e a corrupção burocrática⁷⁻⁸, ou, como a Transparência Internacional prefere denominar: *grand corruption* e *petty corruption*.

A corrupção burocrática seria aquela praticada pelos agentes públicos em situações cotidianas, ao executar atividades intrínsecas às próprias funções. Trata-se do ato que, nada obstante ilícito, não chega a macular a execução das políticas

⁷ Autores importantes realizam esta diferenciação, a exemplo de Rose-Ackerman e Palifka (2016, p. 37), que explicam: “Grand corruption involves a small number of powerful players and large sums of money. The corrupt seek government contracts, privatized firms, and concessions; they pay legislators to pass favorable laws and cabinet ministers and agency heads to enact beneficial regulations. Heads of state may engage in outright embezzlement of public funds without the direct involvement of dishonest private firms. Petty corruption is easier for ordinary citizens to observe and experience. Thus, bribes might be paid to avoid speeding tickets, evade taxes, or gain access to government services”.

⁸ Heidenheimer (2002), em estudos sobre corrupção a partir da opinião pública sobre o tema, a classificou em 3 espécies: preta, cinza e branca. A corrupção preta seria a intolerável e que merece imediato reproche e responsabilização. A corrupção cinza é aquela cuja prática gera dubiedade quanto a necessidade de responsabilização. A corrupção branca, por fim, é a prática ilícita tolerada pela população e que não mereceria, portanto, responsabilização pelo direito. Nesta pesquisa, optou-se por adotar a nomenclatura utilizada pela Transparência Internacional, organismo que vem construindo forte acervo metodológico para identificação e convalidação de práticas corruptas. Além do que, a nomenclatura utilizada por Heidenheimer pode acabar confundindo-se com atos não republicanos de racismo.

públicas, por conta da limitada projeção de seus efeitos. É a corrupção praticada quando da implementação das políticas públicas, por agentes públicos que atuam numa esfera administrativa afastada do poder decisório, em estrita execução daquilo que já foi decidido pela esfera administrativa superior.

A corrupção política, por seu turno, remete ao ato praticado pelo agente político responsável por deliberar acerca da construção de políticas públicas, nos níveis mais altos da Administração. Seus efeitos são significativamente mais graves, já que se espraiam por toda a sociedade. O ato de corrupção política implica em má-alocação de recursos públicos, de modo a se prestar, a um só tempo, à conformação de políticas públicas descoladas da realidade e das efetivas necessidades da população, e à disseminação de um sentimento de desconfiança generalizada em relação à máquina governamental, questionada diante de um juízo de comparativo entre custo e benefício: o retorno social por si garantido não consegue, muitas vezes, justificar o dispêndio – político e financeiro – de sua manutenção.

Inge Amundsen (2019, p. 3-4) identifica *grand corruption* como:

political corruption is the manipulation of the political institutions and the rules of procedure, and therefore it influences the institutions of government and the political system, and it frequently leads to institutional decay. Political corruption is therefore something more than a deviation from formal and written legal norms, from professional codes of ethics and court rulings. Political corruption is when laws and regulations are more or less systematically abused by the rulers, side stepped, ignored, or even tailored to fit their interests. Political corruption is a deviation from the rational-legal values and principles of the modern state, and the basic problem is the weak accountability between the governs and the governed.

Verifica-se, diante de todo o delineado, que, quando o poder é desviado do seu propósito social, existirá a prática de um ato de corrupção. O pequeno ato de corrupção, nada obstante a sua imoralidade, não é capaz de subverter a ordem social posta, não existe desvio quanto à agenda das políticas públicas e seus efetivos contornos sociais.

A grande corrupção, por sua vez, é capaz de macular a estrutura social e a ordem jurídica vigente, haja vista ser promovida em detrimento das causas sociais mais caras ao Estado, relacionando-se, portanto, a políticas públicas que guarneçam o mínimo existencial dos integrantes da sociedade, a exemplo da implementação ineficiente pela administração pública dos serviços públicos de saúde e educação, que acaba por gerar grave iniquidade, com ampla desconfiança do tecido social da própria

estrutura da sociedade, ante o desatendimento dos propósitos para os quais ela se constitui.

Acontece, todavia, que não há como deixar de atuar frente a estes dois fenômenos de corrupção. Como se viu, a corrupção é sistêmica, havendo, portanto, participação direta dos atores *street-level* na construção da sofisticação necessária para produção dos resultados da grande corrupção.

Mesmo os órgãos de controle encontram limites na execução de seu mister. O Direito não está apto a resolver todas as mazelas sociais identificadas, mas, tão somente, os nós górdios que impedem, em absoluto, a concretização das pautas sociais.

Há, todavia, a necessidade de conhecimento dos métodos de enfrentamento à corrupção, para que seja possível traçar-se diretivas mais fortalecidas aos atores envolvidos nesta questão.

2.5 CONTROLE DA CORRUPÇÃO

A indeterminação da causalidade para ocorrência do fenômeno, bem como dos efeitos advindos de sua prática, configura óbice relevante para a construção e implementação de políticas públicas voltadas a reduzir a prática de atos de corrupção.

Sendo a prática corrupta clandestina, promovida com o cuidado de não deixar rastros, somente nas hipóteses em que é identificada/revelada a atuação ilegítima do poder público, torna-se possível aferir, monetariamente, as perdas resultantes da promoção de atos de corrupção.

A adoção de medidas voltadas à redução da corrupção necessariamente custa vultuosos recursos do erário⁹. Apesar de a corrupção estar associada ao custo social imposto ao Estado, o seu combate também representa a utilização expressiva do erário, ante a necessidade de instituição de agências nacionais que monitorem e fiscalizem o poder público. Luciano Taques Ghignone afirma que

⁹ Márcio Pochmann (2019, p. 7), analisando os custos econômicos da Operação Lava-Jato, identificou que: enquanto nos anos de 2010-14, por exemplo, a economia brasileira – sem a existência da operação Lava Jato – cresceu 3,2% como média anual; na segunda metade da década de 2010 – com a presença da operação Lava Jato – o país regrediu, em média, de 1% ao ano. Com isso, o desempenho do PIB foi de apenas 1,1% como média anual no último decênio.

Se a corrupção representa um custo para a sociedade, é certo que o seu combate também representa. Esse custo é estimado socialmente: consiste na apreciação feita pela sociedade acerca da importância em se eliminar ou reduzir os comportamentos ilícitos. [...] O que nos interessa, nesse ponto, é que existe um nível ótimo de corrupção, que ocorre em toda situação em que o combate à corrupção custe menos para a sociedade do que o prejuízo que a corrupção lhe impõe. Quanto menor for o custo social marginal gerado por unidade adicional de corrupção, menor deve ser o dispêndio estatal no aumento dos gastos concernentes ao seu combate. [...] **Como, então, identificar se o custo benefício das políticas públicas de contenção adotadas adequa-se ao que efetivamente é perdido com a corrupção?**¹⁰ (GHIGNONE, 2013, p. 400)

Organizações internacionais, a exemplo da Transparência Internacional e do Banco Mundial, adotam índices de percepção da corrupção como indicadores aptos a revelar se o modelo de combate seria adequado ao custo e benefício de sua adoção, como política pública implementada. Os mais utilizados, neste particular, são o índice da transparência internacional (IT), o guia de risco internacional de países (ICRG) e o índice de controle da corrupção, do Banco Mundial.

Diversos estudos¹¹, todavia, identificam que tais índices não seriam instrumentários aptos a descrever, de forma inquestionável, as práticas de corrupção existentes, tendo em vista, como já dito, a sua clandestinidade e diversos outros fatores que podem incrementar a percepção social da corrupção, sendo esta, como já definido alhures, uma representação social.

A percepção sobre a corrupção é flutuante; depende sempre dos acontecimentos sociais em que a prática está envolvida. Em uma mesma sociedade, há diversos locais de fala, capazes de amparar, até mesmo, convicções contraditórias sobre a ocorrência de atos corruptos. Isto deriva, essencialmente, do fato de que a própria caracterização/identificação do ato de malversação encontra-se, não raro, vinculada à opinião pública, a qual pode ser manipulada por diversos instrumentos¹² – como ocorre, por exemplo, com as chamadas “*fake news*” – mensagens/notícias amplamente difundidas, que, embora sem qualquer lastro com a realidade fática, terminam por enviesar o debate.

¹⁰ Grifo nosso.

¹¹ Abramo e Branco (2005), Olken (2009), Dreher *et al.* (2007), Lambsdorff (2006), Bracking e Brown(2007), Huberts (2010).

¹² Leonardo Avritzer narra, a partir de estudo quantitativo, que a percepção dos brasileiros sobre a ocorrência de corrupção no país aumentou após a publicização de grandes investigações promovidas, a exemplo do Mensalão e Lava-jato, passando a considerá-la como um fenômeno grave 73% da população. Realiza ele o comparativo com o ocorria na década de 60, quando políticos eleitos ganhavam eleições com o slogan “Rouba, mas faz” (AVRITZER, 2016, p. 83-84).

É inegável que, no caso brasileiro, o crescimento da preocupação com a corrupção está diretamente relacionado à expansão do acesso à informação, e consequente aumento da consciência política da sociedade sobre o tamanho do Estado, que torna mais difícil a implementação adequada de políticas públicas, gerando, deste modo, o crescimento da pressão social por reformas políticas e no sistema policial e judiciário; principalmente, para impedir o desvio de recursos públicos e para punir os eventuais culpados pela iniquidade na prestação de serviços públicos essenciais (PEIXOTO, 2018, p. 96).

Apesar dos custos do combate à prática criminosa, há também relevantes indicadores quanto ao custo social desta. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em análise econômica sobre os custos da corrupção no Brasil, relacionando a prática de corrupção com o crescimento econômico dos países, chegou a identificar que, em atuação eficiente de combate à corrupção, seria possível incrementar em 15,5 % o produto per capita no período analisado (1990-2008).

Tabela 3 - Simulação do impacto da corrupção (CPI) sobre o PIB per capita do Brasil, 1990-2008

	CPI médio	PIB per capita (US\$) médio, 1990-2008		
Brasil	3,65	7.953,7		
PIB per capita do Brasil caso CPI Brasil = CPI país selecionado				
País	CPI médio	Estimativa (US\$)	Diferença (US\$)	Diferença (%)
Coreia do Sul	4,61	8.260,6	306,8	3,9
Costa Rica	4,96	8.368,6	414,9	5,2
Japão	6,94	9.010,6	1.056,9	13,3
Chile	7,13	9.074,8	1.121,1	14,1
Espanha	6,35	8.816,8	863,0	10,9
Irlanda	7,72	9.279,5	1.325,8	16,7
EUA	7,54	9.215,3	1.261,6	15,9
Alemanha	7,91	9.344,3	1.390,6	17,5
Austrália	8,68	9.616,3	1.662,6	20,9
Canadá	8,85	9.676,9	1.723,2	21,7
Cingapura	9,18	9.799,1	1.845,4	23,2
Finlândia	9,50	9.917,8	1.964,0	24,7
Média	7,45	9.184,2	1.230,5	15,5
CPI	10,00	10.103,5	2.149,8	27,0

Nota: PIB per capita expresso em dólares constantes de 2005, em paridade do poder de compra (PPC). Elaboração: Decomtec/FIESP.

Fonte: FIESP, 2010.

No relatório, verifica-se, ainda, que os custos da corrupção alcançam, de forma direta, a prestação de serviços públicos essenciais, a exemplo dos relacionados à saúde, educação e segurança pública:

Tem-se que 27% do valor que o setor público gasta com educação representa o montante total que se perde com a corrupção no Brasil. O custo da corrupção constitui uma parcela ainda maior do orçamento público da saúde: cerca de 40%. Em relação à segurança pública (primeiro item de preocupação dos brasileiros, segundo pesquisa do IBOPE em 2007), o custo médio anual da corrupção de R\$ 41,5 bilhões ultrapassa o gasto de R\$ 39,52 bilhões dos estados e União em segurança pública em 2008. É possível afirmar ainda que o custo médio da corrupção representa 2,3% do consumo das famílias (FIESP, 2010, p. 28).

A corrupção, portanto, pode significar uma perda de 20% do Produto Interno Bruto – PIB nacional, gerando, ainda, um decréscimo no oferecimento do Estado, aos seus cidadãos, de serviços públicos essenciais – tais como saúde e educação.

Tabela 4 - Simulação dos Benefícios que os Brasileiros Deixam de Obter por Causa da Corrupção

	Valor Observado ou Meta (A)	Adicional: equivalente ao desviado para a corrupção (B)	Adicional em % (B/A)
Educação - Ensino Fundamental			
Número de Alunos da Rede Pública ¹	34.510.989	16.438.071	47,6%
Saúde - SUS			
Número de leitos (internação) ^{**}	367.397	327.012	89,0%
PAC - Metas (2007-2010)³			
Luz para Todos (pessoas atendidas)	5.150.000	24.570.088	477,1%
Saneamento Básico (domicílio atendidos)	22.500.000	23.347.547	103,8%
Habituação (famílias atendidas) ⁴	3.960.000	2.940.371	74,3%
Rodovia (Km)	45.337	56.341	124,3%
Ferrovia (Km)	2.518	13.230	525,4%
Porto (unidade)	12	184	1537,3%
Aeroporto (unidade)	20	277	1383,6%

Fontes: ¹ Investimento público direto médio por aluno do ensino fundamental – 1ª a 8ª série (Inep, 2007); Estes dados referem-se aos gastos consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. ² Fundo Nacional da Saúde e Cadernos de Informação (DATASUS, 2007). ³ Balanço do PAC (Portal do Governo Brasileiro, http://www.brasil.gov.br/pac/conheca/infra_estructural/). ⁴ Inclui recursos de contrapartida de estados, municípios e pessoas físicas e não considera SBPE. * Gastos do Governo Federal, Estadual e Municipal. ** Repasse dos créditos orçamentários e recursos financeiros destinados às ações e aos serviços públicos de saúde realizados pelos governos federal, estaduais, municipais e pelas instituições sem fins lucrativos. Elaboração: Decomtec/FIESP.

Fonte: FIESP, 2010

Os estudos econométricos sobre o tema corrupção apontam perdas críticas da estrutura social de numerário, a fazer frente à implementação de políticas públicas que diminuam a iniquidade existente no território nacional. Todavia, não há espaço para a concepção, típica do senso comum, de que o alto grau de corrupção seria um dado evidente e inquestionável (fato público e notório). Ao revés, sua aferição há de estar associada ao demonstrativo claro de descumprimento das pautas sociais que o Poder Público pretende alcançar. Somente assim poder-se-ia justificar a adoção desta ou daquela medida apta a precitar os interesses sociais vigentes, levando-se em consideração, deste modo, a atuação repressiva coletivamente tolerável.

2.4.1 Democracia brasileira como baliza para aferição do custo-benefício dos atos de controle da corrupção

Expostas as ideias iniciais sobre o tema, verifica-se que a pedra de toque, no Brasil, para reconhecer a prática de corrupção, é a carga ética constitucionalmente prevista, que instituiu o Estado Democrático de Direito como instrumentário apto a superar as iniquidades historicamente consolidadas na história do país.

O desenvolvimento histórico da sociedade brasileira tem suas bases em uma cultura patrimonialista que, a partir da dominação advinda da colonização portuguesa – de ideais e valores –, impôs a concentração do poder na mão de poucos, fazendo com que a agenda estatal se voltasse, unicamente, para a manutenção de seus privilégios.

O recente estado de democratização há de ter como objetivo precípua a superação das iniquidades historicamente construídas, inserindo, de maneira efetiva, os cidadãos segregados no berço de proteção estatal.

Robert Dahl (2015), cientista político, identifica a democracia como o melhor tipo de governo, exatamente pela aptidão de extirpar da vida social os atos indesejados, a exemplo da tirania. Permite-se, assim, a concretização de direitos essenciais, como a liberdade, a autodeterminação, o desenvolvimento humano, a igualdade política e a prosperidade.

O autor apresenta 5 critérios importantes a serem perseguidos para conformar um regime democrático: 1. Participação efetiva, 2. Igualdade de voto, 3. Entendimento esclarecido, 4. Controle da agenda pública, 5. Participação de adultos (DAHL, 2015, p.44).

A participação efetiva ocorre quando há possibilidade real de que os membros da sociedade se insiram ativamente do processo de tomada de decisão das políticas públicas a serem implementadas pelo governo. Isto gera, em ato contínuo, a necessidade de que cada voto tenha igual alcance, principalmente no que toca à respeitabilidade de participação dos processos decisórios governamentais.

Além disto, os cidadãos são merecedores de entendimento esclarecido. O poder público deve apresentar, de forma clara, as consequências advindas de sua

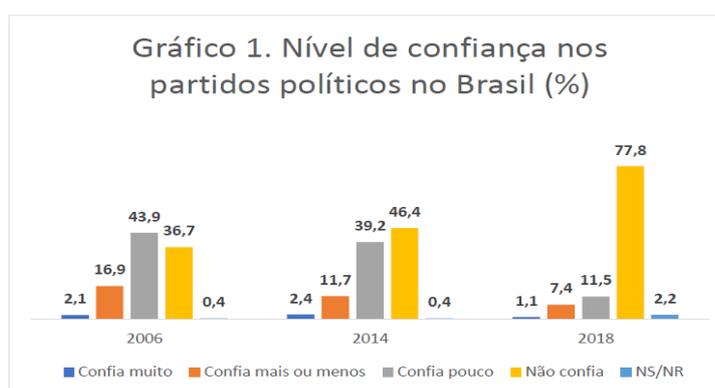
atuação, para que seja permitido, ao corpo social, controlar, de forma ativa e ciente, a agenda de construção e implementação das políticas públicas (DAHL, 2015).

A democracia brasileira previu todos estes pontos na Constituição (BRASIL, 1988) vigente. A tônica normativa remete a um amplo protagonismo social, sem o qual não se haverá de alcançar as metas governamentais estipuladas – e cujo propósito latente é o de esvaecer as graves iniquidades ainda presentes na sociedade.

Os últimos anos, todavia, revelaram alterações importantes na compreensão dos cidadãos a respeito deste tipo de governo, com redução da confiança em relação às instituições do país, percepções negativas referentes aos partidos políticos e seus integrantes, existindo, até mesmo, numerosa parcela social que clama pelo retorno do estado autoritário, já experimentado na história da nação.

A pesquisa quantitativa “Caras do Brasil” (INCT, 2018), realizada em março de 2018 pelo Instituto da Democracia, demonstra que o nível de confiança dos brasileiros nos partidos políticos encontra-se em seu patamar mais baixo desde 2006. De acordo com a pesquisa, 77,8% dos entrevistados afirmaram não ter nenhuma confiança nos partidos políticos; e apenas 1,1% dos eleitores declararam confiar muito nessas instituições.

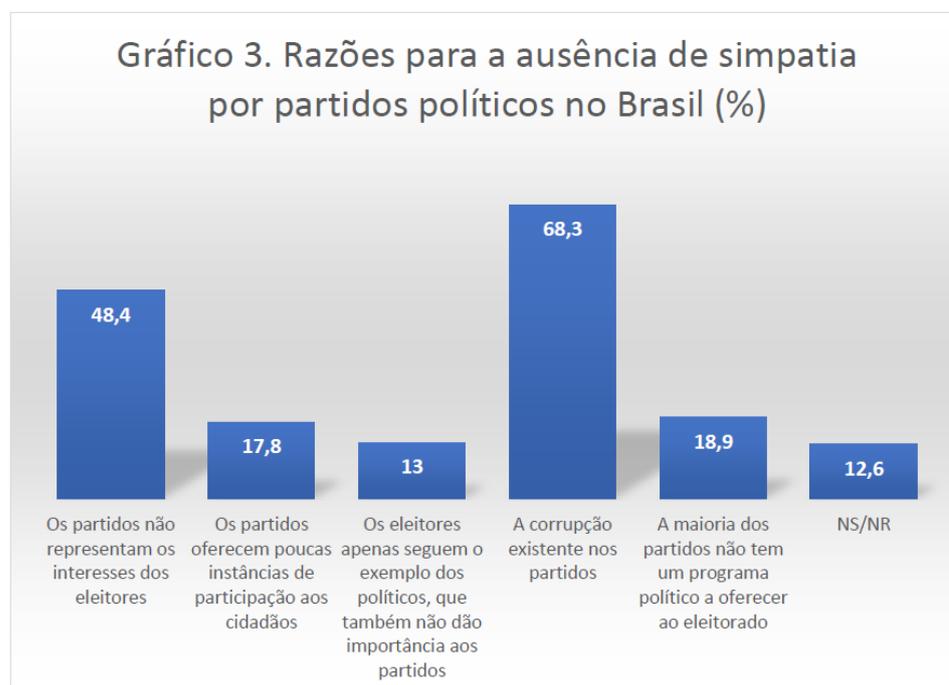
Gráfico 1 - Confiança nas instituições



Fonte: Nupps/Cesop (2006); Nupps (2014); INCT (2018). Margens de erro: 2006 (2,0); 2014 (2,0); 2018 (2,0). I.C. 95%

Fonte: INCT, 2018.

A principal causa identificada pelos entrevistados seria a corrupção, sendo tal fato extremamente significativo, mormente quando nos deparamos com o período histórico atualmente vivenciado no país.

Gráfico 2 - Causas da desconfiança nas instituições

Fonte: INCT (2018); Margem de erro (2,0). I.C. 95%. Resposta estimulada e múltipla. Apenas as mais citadas.

Fonte: INCT, 2018

Com o Estado democrático de direito, houve o fortalecimento das instituições voltadas ao combate à corrupção, o que gerou, nas últimas três décadas, um incremento na atuação destes órgãos na identificação das práticas criminosas efetuadas em detrimento do erário. Esta ampliação de resultados, com a disseminação da mídia de tais atuações, possibilitou a construção social do entendimento de que as práticas de atos de corrupção foram aumentadas, o que gera, deste modo, uma indevida associação de tais práticas ilícitas com o recente Estado Democrático de Direito vivenciado no país.

Não há, como já pontuado, que se identificar a corrupção como qualquer espécie de novidade. A história nacional é repleta de exemplos de atos de malversação, identificáveis em todos os regimes políticos experimentados – seja a monarquia, o parlamentarismo ou o presidencialismo, em seu momento democrático ou autoritário. O que ocorre hoje é a aptidão conferida pela Constituição (BRASIL, 1988) nacional a diversos órgãos – incluído o Ministério Público – para monitorar e fiscalizar o poder público quando de sua atuação. A democracia constitucionalmente

delineada trouxe, como uma de suas pautas, o fortalecimento da rede de controle, permitindo iluminar o que antes era praticado nas trevas, em absoluta clandestinidade.

Houve também, como apontado, a edição de relevantes diplomas legais, a exemplo da Lei Anticorrupção, que, pautada nas diretrizes internacionais compiladas pela ONU, na Convenção de Mérida, permitiu que os órgãos de monitoramento pudessem responsabilizar, de forma mais eficiente, os particulares que interviessem, de forma corrupta, no ciclo de políticas públicas, o que, mais uma vez, incrementou a atuação das autoridades, identificando, em maior número, agentes corruptores e corruptos.

A Democracia, em realidade, foi a catalisadora para a subsunção da pauta axiológica constitucional à atuação do administrador público, existindo diversos estudos empíricos sobre o tema que demonstram ser este tipo de governo essencial para o combate à corrupção e não o contrário.

Emerson Garcia (2014, p. 1), sobre isto, vaticina:

O eclipse da democracia, quando verificado, elimina o debate e a crítica a respeito da atuação daqueles que ocupam os altos escalões do poder, bem como dos demais fatos de interesse coletivo. A partir dessa singela constatação, é possível afirmar que os regimes ditatoriais e autocráticos, por serem idealizados e conduzidos com abstração de toda e qualquer participação popular, mostram-se como o ambiente adequado à aparição de altos índices de corrupção. A debilidade democrática facilita a propagação da corrupção ao aproveitar-se das limitações dos instrumentos de controle, da inexistência de mecanismos aptos a manter a Administração adstrita à legalidade, da arbitrariedade do poder e da conseqüente supremacia do interesse dos detentores da potestas publica face ao anseio coletivo.

As práticas ilícitas adotadas contra a atuação esperada do Poder Público existem, não há dúvida, mas é, na Democracia, que se encontram as ferramentas necessárias para identificá-las e convalescê-las, executando os órgãos de controle suas funções, de modo a fortalecer as premissas constitucionalmente estabelecidas.

A responsabilização serve para garantir a higidez do sistema político e o soerguimento de efetivos mecanismos de implementação das agendas propositivas previstas na Constituição, aptas a garantir o desenvolvimento social sustentado na facilitada interação com as estruturas de poder, garantindo assim a execução de políticas públicas que materializem o ideal democrático.

2.6 DOS MÉTODOS DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO – ESTRATÉGIAS – ADOTADAS NO BRASIL

Como já se disse, há muito – mesmo antes da democratização recente do Brasil - vê-se a publicização de escândalos de corrupção, que acabam por minar a confiança da população nas instituições que se voltam ao enfrentamento deste fenômeno.

A literatura sobre o tema, referencia, ao menos, quatro estratégias adotadas para atuação, frente a estas questões, são elas (JORDÃO; PENNER, 2021):

1. Estratégia de Comando e Controle;
2. Estratégia de Transparência e Informação;
3. Estratégia de Incentivos;
4. Estratégia de Design de Agências anticorrupção.

2.6.1 Estratégia de comando e controle

Parece existir um consenso doutrinário (KLITGAARD, 1988; ROSE-ACKERMAN, 2010) sobre a necessidade de atuação contra a corrupção, por meio do fortalecimento da possibilidade de aplicação de sanções para responsabilização dos agentes destes atos; pois isto promoveria uma prevenção simbólica, permitindo um cálculo mental pelos potenciais corruptos de custo e benefício da conduta, reduzindo-se, então, o quantitativo de práticas de corrupção (ROS, 2019).

A estratégia de comando e controle seria a produção de normativos que proíbam condutas que causem práticas de atos de corrupção. São, portanto, as prescrições legais que, de forma impositiva, prescrevem *standards* que obstem o descumprimento das determinações jurídicas, bem como ocorrência de circunstâncias fáticas que facilitem o desvio (JORDÃO; PENNER, 2021, p. 214).

Luciano Ros (2019), sobre o tema, identifica que a redução da corrupção deve, necessariamente, considerar o conceito que se pretende por punição e, para isto, apresenta o que se denomina de *accountability* legal.

A *accountability* é um instrumento que garante o controle encadeado do poder delegado pelo principal ao agente na execução da atividade pública. A *accountability* legal, neste passo, seria a responsabilização do agente, quando do exercício de uma

conduta instituída juridicamente como ilegal, na execução das atividades que lhe foram confiadas (ROS, 2019).

Esta responsabilização possui três vertentes: a administrativa, a cível, e a criminal. A *accountability* administrativa é a mais ampla das três. A ela se submetem uma maior variedade de atos ilícitos, cujo sancionamento se delega a “órgãos internos e externos de controle da administração pública” (ROS, 2019, p. 1256).

Ante o menor grau de severidade do resultado das sanções administrativas, há um *enforcement* mais contemporâneo aos fatos, pois não se faz necessário o funcionamento de pesada máquina administrativa, bem como a cristalização do ato ilícito depende menos dos aspectos subjetivos do agente, diminuindo-se, também, o *standard* de prova necessário (ROS, 2019).

As *accountabilities* cível e criminal, por seu turno, demandam uma atuação de mais de um órgão para a sua deflagração, bem como são necessariamente impostas pelo Poder Judiciário. Deste modo “o *enforcement* de sanções mais severas, como a privação de liberdade, requer o funcionamento de maior número de instituições do que a aplicação de sanções menos severas, como advertências [...]” (ROS, 2019, p. 1252).

Nestas, a robustez necessária para a imposição de responsabilização – com obrigatória interdependência institucional e maior *standard* probatório - gera uma morosidade do *enforcement*.

Deste modo, não somente a estratégia de comando e controle é suficiente para minimizar a ocorrência e efeitos da corrupção, sendo necessária a implementação adequada de todas as demais estratégias.

2.6.2 Estratégia de transparência e informação

A transparência e informação buscam fornecer a todos os atores sociais conhecimento sobre o modo de atuação dos poderes e órgãos públicos, permitindo-se, deste modo, controle mais difuso da atividade destes. Aqui, para além da punição, espera-se prevenir a ocorrência dos atos de corrupção, fazendo com que, principalmente, o destinatário da política pública controle o administrador (JORDÃO; PENNER, 2021, p. 218).

Além da prevenção dos atos ilícitos na gestão da coisa pública, há a promoção do efetivo controle democrático, garantindo-se uma avaliação qualitativa das políticas públicas, e o exercício mais qualificado da escolha dos *veto-players*, que são aqueles que se dispõem ao exercício do cargo público e são eleitos pela população.

Esta estratégia permite, portanto, o fornecimento do conhecimento necessário à população para escolhas assertivas de mandatários políticos.

Além disto, é de se observar que esta estratégia permite, ainda, um apuro maior, pela imprensa, daquilo que é produzido pela administração pública, favorecendo a identificação dos atos de corrupção e a adoção das medidas sancionatórias e repressivas pelos órgãos de controle legalmente previstos.

2.6.3 Estratégia de incentivos

Esta, por sua vez, “busca conformar a atuação dos agentes – públicos e regulados – por meio de benefícios ou constrangimentos atrelados a cada padrão de conduta” (JORDÃO; PENNER, 2021, p. 225), sendo possível identificá-los nos instrumentos de diminuição ou isenção de penas daqueles que optam por atuar junto aos órgãos controladores no enfrentamento à corrupção – como nos acordos de leniência.

A sofisticação da corrupção refere-se principalmente à grande corrupção, que demanda uma complexidade no encadeamento dos atos ilícitos, bem como de atores responsáveis por sua operacionalização. Deste modo, é absolutamente dificultada a sua identificação. Assim, a estratégia de incentivos permite que indivíduos que façam parte desta cadeia de atos ilícitos se sintam seguros em identificá-los aos órgãos de controle, a fim de que sejam eles desvelados.

No Brasil, percebe-se a utilização recente de mecanismos de colaboração, que acabam por favorecer a compreensão mais ampliada das relações sobrepostas que ocorrem neste tipo de macrocriminalidade. É o alcance do conhecimento necessário para a tomada de decisão pelos agentes públicos responsáveis pela cessação dos atos de corrupção.

Vê-se que há, nesta estratégia, uma grande interdependência com as anteriormente apresentadas.

2.6.4 Estratégia de *Design* Institucional

O *design* institucional, por fim, busca um padrão que otimize a atuação das instituições que se direcionam ao enfrentamento destas questões, com criação de agências para este fim (JORDÃO; PENNER, 2021, p. 231).

No Brasil, há uma multiplicidade institucional para enfrentamento à corrupção. Além do Ministério Público, outros órgãos promovem atuações que se voltam à identificação e contenção de atos que violem a probidade administrativa. Até mesmo o Ministério Público possui atuação territorial distinta, a depender da origem dos recursos afetados pelo ato ilícito – acaso o recurso seja federal, a atribuição recairá ao Ministério Público Federal, e não aos Ministérios Públicos Estaduais (PRADO; CARSON, 2014).

No estado da Bahia, é possível identificar os seguintes órgãos, cuja atribuição se volta à defesa do patrimônio público: Tribunal de Contas Estadual, Tribunal de Contas dos Municípios, Tribunal de Contas da União, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Polícia Civil, Polícia Federal, Controladoria Geral da União, cada um com uma atribuição específica para o resguardo da coisa pública.

Os Tribunais de Contas atuam, precipuamente, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos poderes executivos e entidades da administração, conforme estabelece o art. 70 da Constituição Federal; sendo possível a eles, acaso identificada prática de irregularidade pelo gestor, a aplicação de sanções administrativas e multas, como meio sancionador destas condutas ilegais – art. 71, VIII CF (BRASIL, 1988).

A Controladoria Geral da União é órgão de controle interno do Governo Federal, cujo intuito é o de fortalecer a defesa do patrimônio público por meio de uma *accountability* horizontal – já que promove auditoria dos órgãos que compõem o próprio Governo Federal, principalmente no que tange às contratações públicas.

A Polícia Civil e a Polícia Federal, por sua vez, possuem como mote a investigação de crimes tipificados nas leis anticorrupção, atuando, portanto, de modo a desvelar a autoria e a materialidade das dinâmicas criminosas, permitindo, deste modo, a persecução judicial em decorrência destes crimes.

Ao Ministério Público – Estadual e Federal – por fim, restou conferidas as atribuições investigatórias criminais, mas, também, cíveis e administrativas. Bem como o ajuizamento de demandas junto ao Poder Judiciário, que causem a responsabilização dos agentes quando da prática de atos de corrupção.

Esta multiplicidade institucional para enfrentamento à corrupção permite uma sobreposição entre as funções da agência, que acabam por garantir, na experiência brasileira, um mecanismo de compensação e complementariedade que permite um apuro maior na identificação destes atos (JORDÃO; PENNER, 2021; PRADO; CARSON, 2014).

2.7 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

Esta pesquisa volta-se, mais especificamente, ao desenho institucional do Ministério Público do Estado da Bahia, para desenvolvimento de suas atividades na defesa do patrimônio público, analisando de que modo há a conformação da estratégia institucional para a atuação do órgão nesta seara. Isto se dá, precipuamente, em decorrência do papel institucional que é constitucionalmente previsto ao Ministério Público no enfrentamento à corrupção.

Para além da já destacada atuação na imposição de sanções cíveis e criminais, ao órgão foi conferida a possibilidade de, por meio de suas diversas atribuições, perquirir o funcionamento ótimo de todas as instituições que se voltam ao tema.

Seja no monitoramento das medidas que conferem transparência ao serviço público, bem como no monitoramento de todas as políticas públicas, inclusive aquelas voltadas ao resguardo do patrimônio público – como a existência e funcionamento adequado de controladorias internas –, possui o Ministério Público instrumental-jurídico apto a garantir a potencialização do alcance de todas estas iniciativas, desde de que esteja o próprio órgão, construído/estabelecido efetivamente para o desempenho ótimo destas funções.

Muitos estudos sobre o tema apontam que, principalmente a partir de 2006, com o surgimento do caso Mensalão, porém, mais especialmente a partir de 2014, com o início das atividades da Operação Lava-Jato, o Ministério Público brasileiro promoveu a opção de atuação por meio de da estratégia de comando e controle,

priorizando-se, inclusive, o modelo punitivista, calcado no legado advindo da atuação referente ao que já é adotado pelo órgão no combate às drogas (ENGELMANN, 2020).

Sem preocupar-se, portanto, com a construção de políticas públicas voltadas à higidez das atividades da administração pública, o MP nacional bastou-se como política institucional para atuação, frente a atos de corrupção na priorização de persecuções criminais sobre o tema (ENGELMANN, 2020; ALBUQUERQUE, 2021; MÉSZÁROS, 2020).

Apesar do seu traçado particular, o Ministério Público brasileiro, em desatenção a todas as demais atuações que privilegiam a justiça social ou a reconhecem, ele próprio, como porta direta de acesso à justiça, muniu-se inclusive de um instrumentário, como utilização da mídia com foco em uma tutela de sua própria existência. Isso ocorreu, por exemplo, no caso da Operação Lava-Jato, que acabou por permitir a utilização dos feitos procedimentais e processuais como pauta equivocada de campanhas políticas e a ascensão de uma extrema-direita político partidária, que acabou por garantir a ocupação do maior cargo político do país, colocando em risco, até mesmo, a democracia nacional.

Afonso de Albuquerque (2021), analisando o fenômeno, utiliza duas terminologias oriundas das ciências médicas para explicar os riscos de uma atuação institucional que não priorize o cumprimento dos termos constitucionais inerentes à atuação do Ministério Público. Para tanto, apresenta o pesquisador o modelo da doença infectocontagiosa e da doença autoimune.

O modelo da doença autoimune seria tal qual acontece nas patologias clínicas: o sistema de proteção, que deveria proteger todo o corpo de células, promove atuação contrária e ataca células saudáveis, fazendo com que a doença se instale no organismo. Já o modelo da doença infectocontagiosa ocorreria quando algum agente externo promove o adoecimento das células saudáveis e, do mesmo modo, permite a instalação da doença (ALBUQUERQUE, 2021).

A atuação calcada apenas no modelo de ordem e controle favoreceria a prevalência das doenças autoimunes, já que as instituições que se prestariam ao reforço do campo democrático, passam a atacar todas as agências de tutela da democracia. Ainda mais grave, para fazer prevalente o seu poder de controle, promoveria o enfraquecimento dos marcos legais e a legitimação da utilização

indevida das narrativas pela mídia, que, quase sempre, são sequestradas quanto à subjetividade prevalente dos grupos políticos. Há, portanto, o enfraquecimento do sistema legal e a produção de uma simetria informacional que acaba por minar toda a rede de enfrentamento da questão.

Este enfraquecimento do sistema de tutela da democracia, acaba por permitir o surgimento de agentes oportunistas que, supostamente calcados em uma pauta de combate à corrupção e necessidade de mudança extrema da realidade social, terminam por se apresentar junto ao organismo como meio adequado para convalescimento dos ilícitos e, ainda mais gravemente, acabam por minar a estrutura democrática (ALBUQUERQUE, 2021).

A atuação adequada do Ministério Público, no enfrentamento destas questões, implica, portanto, em obstar a transformação da realidade, tal como vivenciado, ao menos desde 2016, no país.

Ainda que se reconheça a efetiva ocorrência dos graves casos de corrupção que se operaram no país e foram descortinados pela Lava-Jato, a utilização da Lei e da tutela do Estado Democrático de Direito não podem ser dispensadas. O Ministério Público deve garantir o modelo ótimo de enfrentamento à questão, obstando, assim, o uso da instituição para prevalecer interesses outros que não sejam o resguardo adequado das políticas sociais impostas a partir da Constituição de 1988.

É importante conhecer a formação do Ministério Público e, mais ainda, a arquitetura institucional a ele conferida quando do enfrentamento à corrupção.

Deste modo, faz-se necessário, então, conhecer a estrutura da instituição e, com isto, verificar o modelo ótimo de atuação ministerial para fortalecer a estrutura axiológica constitucionalmente imposta, respeitando-se, em absoluto, o resguardo imprescindível do Estado Democrático de Direito; uma vez que o combate à corrupção deve, necessariamente, possuir, como mote precípua, agregar valor às políticas públicas e não inviabilizá-las, deslegitimando a governança plural advinda da democracia.

3 CONTORNOS SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Qualquer estudo que pretenda discutir o Ministério Público precisa tomar por pressuposto a complexidade ínsita à respectiva conceituação, envolta em amplo rol de atribuições.

O Ministério Público não surgiu do éter ou da vontade altruística do Poder Constituinte de 1988. Antes, possui motes e escopos delimitados ao longo da sua trajetória histórica. Perscrutar a sua forma(ta)ção ajuda a evidenciá-los, permitindo um novo nível de entendimento acerca da linguagem jurídica e social do órgão e, principalmente, das singularidades de sua percepção, acerca da dinâmica social, cuja fiscalização lhe é confiada.

Para nortear a discussão de seus reflexos na temática pretendida, e sem qualquer pretensão de firmar uma definição estanque ou definitiva sobre o Ministério Público, apresenta-se, neste capítulo, os contornos históricos da sua conformação institucional.

3.1 ESCORÇO HISTÓRICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Apesar de amplamente incluída nos estudos sobre o Ministério Público, faz-se essencial apresentar a construção histórica da política pública que desaguou no atual perfil institucional do órgão. Primeiramente, pela necessidade de avaliar a pertinência, ainda nos dias de hoje, das garantias institucionais e funcionais; em segundo lugar, para compreender a racionalidade do órgão no desempenho das atribuições que lhes foram confiadas.

3.1.1 1ª fase – estabelecimento do órgão

O século XV, conhecido como a era das grandes navegações, restou marcado pela superação do sistema feudal de produção, com a afirmação do projeto burguês de modernidade. A exploração ultramarina permitiu que determinados reinos europeus expandissem o seu domínio para além dos próprios territórios. As terras recém-descobertas, ao serem colonizadas, viram os seus recursos e riquezas naturais arrancados, transferidos para os colonizadores. Este fenômeno é que permitiu o

estabelecimento de potências econômicas e o surgimento dos Estados modernos, com sistemas políticos extremamente autoritários.

No Brasil, a preocupação de manter a colônia nas rédeas fez com que as decisões jurídicas locais permanecessem submetidas a tribunais da metrópole. As deliberações tomadas na colônia, mesmo depois de submetidas ao Ouvidor-Geral, podiam ser objeto de recurso endereçado a Lisboa. O mote era garantir a prevalência das regras da metrópole, evitando que se criasse uma cultura jurídica autônoma no território brasileiro.

Somente em 1609, com a instalação do Tribunal da Relação do Brasil – cuja criação, por lei, ocorrera 22 anos antes, em 1587 –, é que se passou a admitir a possibilidade de revisão das decisões em solo pátrio.

O regimento interno do Tribunal de Relação do Brasil é que previu, pela primeira vez em solo pátrio, a figura do Promotor de Justiça, cuja ação era assim definida:

O Procurador dos Feitos da Corôa e Fazenda deve ser muito diligente, e saber particularmente de todas as cousas que tocarem à Coroa e Fazenda, para requerer nellas tudo o que fizer a bem de minha justiça [...] Servirá outrossim o dito Procurador da Côroa e dos Feitos da Fazenda, de Procurador do Fisco e de Promotor de Justiça; e usará em tudo do Regimento, que por minhas Ordenações é dado ao Promotor de Justiça da Casa da Suplicação, e ao Procurador do Fisco; e procurará (quando lhe fôr possível) saber se se usurpa a minha jurisdição por alguma pessoa ecclesiastica, ou secular, daquelle Estado, e procederá contra os que a usurparem, na fórmula, em que por minhas Ordenações e podem fazer (Regimento Interno do Tribunal de Relação do Brasil *apud* CASTRO, 2009).

Vê-se que o Promotor de Justiça nasce com o propósito de adotar as medidas jurídicas necessárias para a proteger os interesses da Coroa Portuguesa. Apresenta-se, portanto, como figura vocacionada à tutela da soberania – identificada como prerrogativa exclusiva do governo metropolitano –, e que deve manter seu distanciamento do povo conquistado. Seu compromisso é com a imposição da “fé católica, aumentar o patrimônio real e enriquecer o estado” (ROMEIRO, 2017, p. 101). Na prática, presta-se, precipuamente, a resguardar os interesses fazendários do império português.

Entretanto, é somente após o brado de D. Pedro I, às margens do Ipiranga, que se pode cogitar a construção de uma base normativa tipicamente brasileira. A primeira Constituição do Império, que só viria a ser outorgada dois anos depois da

independência, em 1824, não fez referência expressa ao promotor de justiça. Conferiu, contudo, ao Procurador da Coroa e Soberania Nacional a função de ajuizar as ações penais. Em 1832, com o Código de Processo Criminal do Império, esta função passa a ser acometida ao Promotor de Justiça. Não se falava, ainda, de Ministério Público, enquanto instituição; inexistiam interesse e necessidade na sedimentação de uma nova burocracia, apartada do corpo geral de servidores da coroa.

Já na transição da fase monárquica para o regime republicano, é que, com a reestruturação da justiça no país, promovida pelo Decreto nº 848, de 11 de setembro de 1889, o Ministério Público adquire estrutura própria, comprometida com a aplicação da Lei do Estado. Não se chegou a garantir, todavia, nem uniformidade quanto aos contornos institucionais, nem proteção contra a forte ingerência das elites locais na atuação do órgão.

O período é oligárquico, marcado por extrema concentração do poder de representação política. Inexistia interesse em reforma estruturante e a preocupação era com a contenção de atritos sociais por meio da violência – física ou simbólica. Em acerto interno, as próprias elites definiram a alternância da chefia do Poder Executivo, entre representantes de Minas Gerais e de São Paulo. Ao Ministério Público, neste panorama, confiava-se o papel de mediador das relações entre as esferas executiva e judiciária, com subordinação, a ambas, dos membros ministeriais (COSLOVSKY; NIGAM, 2015).

A Grande Depressão Econômica de 1929 promoveu a ruptura desta linearidade político-social no Brasil. Diante da queda do preço do café, principal ativo financeiro à época, representantes do estado de São Paulo buscavam manter-se no poder, com o objetivo de adotar medidas administrativas para diminuir os prejuízos experimentados. Rompem com o pacto de alternância (COSLOVSKY; NIGAM, 2015).

Diante desta ruptura, é que surgiu a primeira janela de oportunidade para construção de um projeto autônomo de Ministério Público.

3.1.2 2ª fase – Construção das prerrogativas institucionais

Com a alçada de Getúlio Vargas ao poder e as decorrentes instabilidades político-sociais, membros do Ministério Público direcionam os seus esforços no

sentido da reforma da instituição. O mote principal era a formatação de uma carreira de Estado, o que vem a ser garantido na Constituição de 1934. Contemplada, pela primeira vez, em normativo constitucional, a instituição assume o papel de órgão de cooperação do governo.

Três anos depois, contudo, inaugurado o Estado Novo, assistiu-se à supressão da figura do Ministério Público do texto constitucional. A omissão da Constituição de 1937 acabou por fomentar a organização política dos membros ministeriais. Em novembro de 1938, foi fundada a Associação Paulista do Ministério Público, coletivo imbuído da defesa de interesses classistas junto aos espaços de decisão e poder. Este modelo associativo foi replicado nos demais estados do território nacional.

Este coletivo do Ministério Público foi responsável por formar e sedimentar uma cultura institucional. A organização e estímulo a congressos e publicações – inclusive, de revistas, a exemplo da *JUSTITIA*, no estado de São Paulo –, em que promotores de justiça expunham suas opiniões e compreensões acerca dos diversos temas jurídicos é que permitiram identificar e formatar posicionamentos institucionais (COSLOVSKY; NIGAM, 2015).

Estas Associações também serviram para articular o diálogo político da instituição com os administradores públicos, permitindo que uma série de propostas de reestruturação institucional fossem efetivadas. É o que ocorreu, por exemplo, quando da elaboração do Código de Processo Civil, em 1939, em que se conferiu ao promotor de justiça a tarefa de fiscal da lei (*custos legis*).

A Constituição de 1946 foi importante termômetro da força destas associações. Em razão do forte apelo dos membros do Ministério Público, a organização passou a ser tratada em um Título Especial, em que se garantiam importantes prerrogativas funcionais, como o desenho institucional, a forma de ingresso de novos membros mediante concurso, a estabilidade dos membros após dois anos de atividade, entre outros (COSLOVSKY; NIGAM, 2015; MPBA, 2020). Manteve-se, todavia, a previsão do Ministério Público como uma instituição estatal voltada, precipuamente, ao resguardo dos interesses de governo.

3.1.3 3ª fase – Autonomia institucional

O regime militar brasileiro possui, como nota característica, uma tentativa paradoxal de institucionalizar a pretendida revolução, não somente por meio dos instrumentos de força, mas também pela Lei. É justamente para isto, neste período da história nacional, a que se prestava o Ministério Público: “braço institucional do regime autoritário instaurado em 1964” (ARANTES, 2002, p. 38).

A Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, confirma, mais uma vez, o Ministério Público como parte integrante do Poder Executivo, com chefia interna decidida pelo Presidente da República. Para além disto, o retorno do Estado brasileiro ao regime autocrático, promovido pela ditadura militar, produz grandes dúvidas e temores em torno do desenho institucional até então tracejado para o Ministério Público.

O mote de existência da instituição migra, precipuamente, para a garantia da estabilidade do Poder Político, travestindo-se na função de promover o “controle da administração pública, especialmente dos casos de corrupção e desobediência dos administradores às normas editadas pelos governos militares” (ARANTES, 2002, p. 39).

Inseguros quanto à eficácia e efetividade das próprias prerrogativas funcionais, ao Ministério Público cabia apenas e simplesmente, resguardar a vontade da chefia ditatorial, reduzindo o espaço de atuação dos estados aos limites desejados por estes, “zelando pela obediência aos princípios constitucionais ditados pelo próprio regime” (ARANTES, 2002, p. 41).

Internamente, membros do Ministério Público organizaram movimento de resistência, posicionando-se pela manutenção e reforço das garantias institucionais para profissionalização do órgão (acesso por meio de concurso, arquitetura institucional, remuneração, entre outras). A preocupação fundamental era com a possibilidade de a grave diferença de arquitetura institucional entre os Ministérios Públicos estaduais permitir ao Poder Executivo a imposição de modelo que suprimisse por completo as garantias institucionais necessárias para execução adequada dos serviços públicos desempenhados pelo MP (COSLOVSKY; NIGAM, 2015).

Com o encaminhamento pelo Presidente Marechal Castelo Branco do projeto de Constituição, identificou-se a necessidade de criar uma associação apta a representar o Ministério Público com projeção nacional, para facilitar e potencializar o diálogo com os agentes responsáveis pela tomada de decisão na gestão pública.

Foi em 1970, na cidade de Teresópolis (RJ), que se aprovou uma “Carta de Princípios”, a culminar no advento da Confederação de Associações Estaduais do Ministério Público – CAEMP (atualmente nominada CONAMP, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público), cujo intuito era acompanhar, de perto e pormenorizadamente, as deliberações dos demais poderes quanto ao Ministério Público, influenciando-as em benefício da instituição (CONAMP, 2020).

Esta atuação concertada dos membros do Ministério Público tomou proveito de relevantes janelas de oportunidade para que a política pública, nos moldes que hoje a conhecemos, se concretizasse. Coslovsky e Nigam (2015) identificam momentos importantes, em que esta convergência de propósitos, encabeçada pela CAEMP, resultou em fomento para a arquitetura institucional do Ministério Público atual.

Um destes momentos ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, nos últimos anos do período ditatorial, quando os militares planejavam a transição para o governo civil e *“to achieve this goal, the military leaders coupled discrete democratic concessions with policies that appeased important groups in Society while constraining the political opposition”* (COSLOVSKY; NIGAM, 2015, p. 29). O governador Chagas Freitas, insatisfeito com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, indicou membros externos à instituição para desenvolver as atribuições que lhes eram conferidas por Lei. A instituição intercedeu diretamente junto à chefia militar. Os militares, por sua vez, temendo não possuir mais controle sobre os governos de oposição, encaminharam ao Congresso Projeto de Lei produzido pela CAEMP, que uniformizou o desenho institucional do Ministério Público em todos os estados da federação. Aprovado pelas lideranças políticas, terminou por marcar o grande poder de articulação política do Ministério Público, para a sua formatação institucional, originando a Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981 (COSLOVSKY; NIGAM, 2015, p. 29; MPBA, 2020).

A mobilização dos membros do Ministério Público, fortalecida pelos organismos de representação, estaduais e nacional, revelou grande poder de

articulação junto às lideranças políticas e serviu de importante elemento catalisador das reformas estruturais sofridas pela organização.

3.1.4 4ª fase - Ministério Público e a incapacidade social

Aprovado um estatuto com as linhas gerais do formato institucional e com as prerrogativas básicas asseguradas, tornou-se possível enxergar o Ministério Público como instituição autônoma, não mais submetido aos desígnios governamentais. E a pauta política dos membros ministeriais avançou: agora, a briga era pela construção de instrumentário capaz de garantir a efetiva execução do papel ministerial.

Em 1973, com a criação da Secretaria Especial para o Meio Ambiente (SEMA), conferiu-se legitimidade ao Ministério Público para ajuizar, perante o Poder Judiciário, ações civis que buscassem responsabilizar danos praticados contra o meio ambiente. Isto ocorreu após apontamento de um dos membros da comissão criada para a elaboração do projeto de Lei, que era Promotor de Justiça do Estado de São Paulo.

A Lei 6938/81 (BRASIL, 1981) é considerada um marco jurídico, pois foi a primeira a formalizar a existência de um direito difuso – o meio ambiente – a ser defendida em juízo, por meio de um novo instrumento processual: a ação de responsabilidade civil e criminal, prevista no Art. 14, §1º. Curiosamente, a lei conferiu o monopólio do uso da primeira ação coletiva brasileira ao Ministério Público e, por esse motivo, seu nome de batismo acabou sendo ação civil pública (ARANTES, 2002, p. 52).

Esta conquista tem caráter significativo, pois alça o Ministério Público ao posto de responsável pela tutela de importante direito difuso, com amplo espectro de interesse público; apesar de alguns autores trazerem a perspectiva de que o Ministério Público, mesmo na atuação em busca da reparação do dano ambiental, o fazia como braço do Poder Executivo (KERCHE, 2009, p. 20). O *enforcement* da lei não se promoveria em benefício dos interesses de grandes grupos econômicos que mantinham facilitado acesso ao Poder Executivo – e que foram, inclusive, contrários a esta previsão legal (ARANTES, 2002) – mas em razão de previsões legais instituídas com o primado de defesa de interesses inerentes ao desenvolvimento sustentável de toda uma coletividade. É, por certo, um grande marco simbólico.

E aproveitando-se deste simbolismo, ainda que mitigado pelo papel ocupado pela organização junto ao Poder Executivo, é que se desenvolveram os primados institucionais, vocalizados para o além muro. O pressuposto essencial era a inviabilidade de representação ou organização adequadas, pela própria sociedade civil, para a tutela de seus interesses e necessidades. Instituições aptas a promover, junto aos Poderes respectivos, a busca pela concreção de direitos caros à promoção de uma vida cidadã eram essenciais. Nesta toada, o Ministério Público responsabilizar-se-ia pela ausência de vocalização social, vertendo seus esforços para proteção destes incapazes.

Como explica Rogério Arantes, a atuação do Ministério Público no processo civil “está condicionada originalmente a situações de incapacidade da parte e/ou indisponibilidade de direitos, a ampliação das hipóteses de atuação do Ministério Público na área cível teria necessariamente de obedecer à pelo menos um desses dois critérios” (ARANTES, 2002, p. 29).

Esta debilidade social é utilizada como argumento primaz para legitimar o Ministério Público na defesa também daqueles direitos que traduzem a dimensão coletiva dos conflitos.

Mais uma vez, utilizando-se das alianças desenvolvidas a partir das articulações políticas promovidas por suas associações, o Ministério Público conseguiu-se legitimado ativo para o ajuizamento de ações civis em defesa dos demais interesses difusos e coletivos, tal como preconizados na Lei 7.347/85 (BRASIL, 1985).

Since the early 1970s, legal scholars from around the world had been discussing how collective claims could be accommodated within contemporary legal systems (Cappelletti & Garth 1978; Yeazell 1977; Hensler 2009). In Brazil, a group of legal scholars, government attorneys and judges interested in advancing this agenda convened a series of meetings, workshops and congresses, and ultimately drafted a stand-alone bill creating the “civil public action,” the Brazilian equivalent of the American class action. This bill empowered both civic associations and prosecutors to initiate civil public actions against private and public parties to protect the environment and natural, historic, and tourist sites in Brazil. In March 1984, a congressperson introduced this draft bill to congress (Projeto de Lei 3034/1984). Meanwhile, prosecutors from São Paulo rushed to prepare a bill of their own, which overlapped considerably with the first but expanded the scope of the law to further cover consumer rights and “all other collective interests.” In addition, their bill empowered prosecutors (but not civic associations) to subpoena technical documents and request expert testimonies under penalty of criminal contempt. To protect prosecutors’ turf, it omitted a provision in the legal scholars’ bill empowering civic associations to

initiate criminal action to defend collective rights (COSLOVSKY; NIGAM, 2015, p.30).

Com esta novidade legal, para além da defesa do meio ambiente, o Ministério Público passou a atuar em razão de danos causados nas mais diversas áreas cíveis, a exemplo de consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Aqui está importante fundamento para a pavimentação do Ministério Público ao desenho de arquitetura institucional promovido pela Constituição de 1988.

A tutela dos direitos difusos e coletivos, normatizada pela lei 7.347/85, refere-se, precipuamente, à construção de uma ordem jurídica metaindividual, focada no atendimento aos interesses de grupos sociais sem oportunidade de acesso à justiça. O escopo é, em última análise, viabilizar a própria tessitura social, não apenas complexa e plural – como o é, em todo o ocidente –, mas, sobretudo, peculiar em razão das gritantes disparidades historicamente construídas.

Apesar do posicionamento contrário dos processualistas responsáveis pela elaboração do projeto de lei¹³, o Ministério Público aproveitou a janela de oportunidade e acabou por se inserir no diploma como legitimado ativo para a defesa judicial destes novos direitos. E esta foi a pedra de toque de toda a construção do Ministério Público brasileiro, cimentado como responsável pela defesa dos interesses sociais mais caros, ante a aparente debilidade da própria sociedade. Agora, para além da persecução penal e da defesa de interesses de incapazes na esfera individual, o Ministério Público coloca-se como responsável primaz pela articulação das condições mínimas do convívio social e pela correlata proteção dos interesses coletivos, pulverizados.

3.1.5 5ª fase: Estado Democrático de Direito – independência institucional

O comportamento do Ministério Público, ao final do período ditatorial, evidenciou dois pontos bem significativos em suas pautas: um, relacionado à tentativa

¹³ Cappelletti rejeitava essa solução, apontando graves defeitos no Ministério Público. Primeiro, a semelhança com o juiz faz do promotor um agente incapaz de apresentar o dinamismo que a defesa judicial desses novos direitos requer. Segundo, sua ligação histórica com o Poder Executivo o desqualifica para a proteção de interesses que muitas vezes são lesados pelos próprios órgãos políticos e administrativos do Estado (ARANTES, 2002, p. 56).

de descolamento do órgão do Poder Executivo, de modo a fortalecer o seu papel de instituição compromissada apenas com o Estado de Direito; o outro, representado pelo exercício do papel de representante ativo da sociedade, em fiscalização do efetivo cumprimento da lei – não em benefício do administrador, mas dos administrados.

Mantendo o seu padrão de atuação conjunta, fortalecido pelas articulações promovidas por meio das associações representativas, o Ministério Público tomou outro passo importante. A CONAMP, depois de coletar informações junto aos membros ministeriais sobre o papel do Ministério Público na Ordem Constitucional que se descortinava, apresentou a Carta de Curitiba, em 1986 (MAZILLI, 1987).

Neste documento, foram inseridas as propostas dos membros ministeriais para a formatação da arquitetura institucional ao Poder Constituinte. Indicaram-se as prerrogativas reputadas relevantes para o fiel desempenho da atuação, com a construção da base principiológica da unidade, indivisibilidade e independência funcional.

Por unidade, buscava-se resguardar o desenho estrutural uniforme, conquistado desde a Lei Complementar 40, de 14 de dezembro de 1981. O *design* institucional padrão, a ser seguido pelos Ministérios Públicos Estaduais, é um dos elementos essenciais à garantia de uma atuação homogênea. A indivisibilidade tem como propósito a criação de um pensamento institucional próprio, não comprometido com os interesses efêmeros e plurais dos seus membros. Ao atuar, o Promotor de Justiça não o faz em nome próprio, mas enquanto órgão ministerial.

A Independência funcional, por sua vez, foi a cartada final na reformatação estrutural. Cimentados o protagonismo no ajuizamento da ação penal; a altivez na defesa dos direitos coletivos; e a proeminência do papel de *custos legis* para defesa de interesses públicos de incapazes; faltava ao órgão desvencilhar-se das interferências externas, de modo a garantir imparcialidade no proceder institucional. A independência era necessária e essencial à fiscalização das demais instâncias de poder.

Formalizada a carta de intenções dos membros do Ministério Público, mais uma vez se recorreu ao *lobby* junto aos poderes constituídos:

To advocate for their desired reforms, prosecutors mobilized their elite allies. The congressional committee responsible for drafting the constitutional provisions concerning the Brazilian judicial system was headed by Plínio de Arruda Sampaio, a former prosecutor whose father had been one of the founders of APMP. Mr. Arruda Sampaio's office was staffed by three lawyers, two of whom were prosecutors on leave. Meanwhile, the leaders of CAEMP moved to Brasília full-time and worked around the clock to recruit and then support well placed representatives who advocated for their proposed reforms. As reported by a prominent São Paulo newspaper: "Without large public marches like the agribusiness association, or noisy demonstrations like the protestors who brought the citizens' amendments to the speaker of the House, the leaders of the MP are transforming their aspiration to become a semi-autonomous power into reality" ("Lobby Marca Estratégia do Ministério Público," Folha de São Paulo, 23 August, 1987) (COSLOVSKY; NIGAM, 2015, p. 33).

Diante do cenário ditatorial nacional recente, possibilitou-se um “contexto ideológico favorável – de crítica à hipertrofia do Poder executivo” (ARANTES, 2002, p. 77), que acabou por acolher grande parte do desenho de arquitetura institucional delineado na Carta de Curitiba.

Findou-se esta fase de estruturação com o seguinte desenho constitucionalmente imposto ao Ministério Público:

Art. 127. O Ministério Público é 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.
 § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.[...]

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
 I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
 II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
 III - 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;
 IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
 V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
 VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
 VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
 VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
 IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (BRASIL, 1988).

É certo que esta articulação foi importante elemento de convencimento, mas, como relembra Kecher, “a última palavra foi dos políticos” (2009, p. 21). Todavia, isto

não retira a importância do impulso endógeno promovido pelos integrantes da instituição.

Evidentemente, a explicação histórica baseada no princípio da intencionalidade dos atores não se completa sem a inclusão de outras duas dimensões: a interferência ambiental – normalmente associada a estruturas preexistentes que influenciam os cursos de ações possíveis –, e a interrelação entre os agentes envolvidos (ARANTES, 2002, p. 21).

Coslovsky e Nigam, em estudo sobre o tema concluem:

In contrast to existing common conceptions of reform, which emphasize top-down elite driven change, bottom-up popular movements, and outside-in models of reform driven by international forces, we find that prosecutors, and perhaps other mid-level government agents, can be prime movers of their own transformation. In doing so, this paper draws from two concepts that are central to the analysis of social movements: (i) mobilizing structures and practices that enable collective action, and (ii) the political opportunity context (COSLOVSKY; NIGAM, 2015, p. 34).

Esta mudança do desenho institucional foi catalisada por esforços advindos dos Promotores de Justiça, amparados pela representatividade das associações, guiada por uma fortalecida política institucional interna, mas facilitada pelo trânsito construído junto aos espaços de poder e decisão. Foi assim que se constitucionalizou o desenho institucional que os membros do Ministério Público acreditavam essencial para a efetividade de suas atribuições.

3.2 MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO – NOVOS CONTORNOS

Não existe, no direito comparado, instituição protetiva com moldes semelhantes àqueles delineados para o Ministério Público brasileiro. Nos países que contemplam a figura análoga, a respectiva atuação, junto ao sistema de justiça¹⁴, delimita-se à seara da persecução criminal. Ou seja, nestes sistemas, o Ministério

¹⁴ In the countries that adopt it, the "Ministério Público" is a State agency whose main role is to conduct criminal prosecution. Comprising a special body of lawyers, who report either to the Judiciary or directly to the executive branch, they sometimes act as an independent body. Though some of them are not the single players in criminal action suits, they all play an important role in the operation of criminal justice. The names adopted to describe such a body are many, reflecting the varied array of constitutional definitions and legal attributions of their members, though they all share the same penal function: the Ministère Public in France, the US Attorneys and District Attorneys in the United States, the Ministério Fiscal in Spain, the Pubblico Ministero in Italy, the Public Prosecution Service in Canada, the Crown Prosecution Service in England and Wales, and the Ministério Público in Brazil, a name which is also adopted in Portugal and in several Latin American countries (Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, Peru etc.) (ARANTES, 2003, p. 1).

Público cinge-se a processar os indivíduos que violam normativas penais, podendo, em alguns casos, realizar acordos de leniência, para reduzir pena ou aplicar medidas alternativas ao encarceramento.

A vocação para a atuação preventiva, direcionada à tutela dos direitos de cidadania, contemplados pela Constituição Federal¹⁵, é peculiaridade do Ministério Público brasileiro. Para além da persecução criminal, cabe-lhe a defesa de vasta plêiade de bens jurídicos, essenciais para o regular desenvolver da vida social – dentre os quais saúde, educação, segurança pública e meio ambiente –, cujo descumprimento colocaria em risco o próprio Estado Democrático de Direito¹⁶.

Independente e autônomo, em face dos demais Poderes da República, o Ministério Público possui, como papel, a tutela social, comprometida com a construção de uma sociedade cidadã, lema primaz da ordem constitucional inaugurada em 1988. Em um país em que as promessas do texto inaugural da ordem normativa ainda se encontram bem distantes de serem efetivadas – principalmente em relação àqueles destinatários que mais precisariam –, o papel ministerial ganha bastante relevo.

A socióloga Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, após analisar os dados colhidos em pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), confirmou que os membros do Ministério Público vocalizam as seguintes afirmações:

15 Art. 129, CF/88. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - 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;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- III - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (BRASIL, 1988).

16 [...] é notório que o Estado brasileiro é vezeiro em negligenciar a promoção dos direitos à prestação material, porque, principalmente os de segunda geração, implicam custos que comumente não são contemplados pelos orçamentos públicos, seja na previsão ou na execução orçamentária. Daí a necessidade de uma instituição que assuma o papel de provocador mor da promoção destes direitos. (CRUZ; ALVEZ, 2018, p. 12).

a) cabe obrigatoriamente ao Ministério Público exigir da Administração Pública que assegure os direitos previstos nas Constituições (Federal e Estadual) e nas leis e b) o Ministério público desempenha papel de promoção da cidadania e conscientização da sociedade brasileira.

(...)

Ambas dizem respeito ao papel da instituição como guardiã 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 pelo poder público (RIBEIRO, 2017, p.66).

Estes dados demonstram que os membros do Ministério Público, em sua ampla maioria, internalizaram, como perfil institucional, aquele delineado pela Constituição Federal, atuando, portanto, de forma a concretizar e resguardar os interesses sociais e direitos individuais indisponíveis¹⁷⁻¹⁸.

A tutela da cidadania, como visto, foi uma construção promovida desde a década de 1980. Ao Ministério Público foi acometida a missão constitucional de zelar pelas demandas necessárias – inclusive judiciárias – à efetivação dos direitos sociais, ante a aparente falta de capacidade de auto-organização da própria sociedade para resguardar seus interesses.

Nesta conformação legal, o Ministério Público apresenta-se como superego da sociedade, responsabilizando-se, na condição de substituto, pela adoção das ações pertinentes. Nutre-se a crença de “uma decisão objetiva, imparcial e, portanto, justa” (MAUS, 2000, p. 190), já que o órgão apresentar-se-ia como verdadeiro representante da sociedade, frente aos demais palcos de poder, cabendo-lhe estabelecer “a partir de um juízo de violação ao ordenamento – e consequente propositura de demandas, celebração de termos de ajustamento de conduta ou

¹⁷ A autora citada discorda da conclusão, afirmando que o Ministério Público não se articularia com a justiça social, pois seus membros limitariam a atuação funcional ao previsto no arcabouço jurídico. Para ela Justiça Social “significa acionar os princípios previstos no Art. 1º da Carta Magna, em detrimento de se ater a qualquer outra normativa existente no ordenamento jurídico.” (RIBEIRO, 2017, p. 67). Nada obstante a grandeza dos argumentos, houve confusão quanto ao conceito da categoria trazida. Ao contrário do que pontua a pesquisadora, o membro ministerial – assim como qualquer “operador do direito”, por certo, está adstrito à moldura legislativa essencial à sua atuação. A Ordem jurídica não é refratária ao uso de princípios legais para conformar a atuação ministerial. A Constituição, em todo o seu corpo, possui uma carga principiológica utilizada sempre pelo Ministério Público para buscar a solução jurídica que mais se adeque ao fato da vida apresentado. Outrossim, a Constituição Federal previu instrumentos jurídicos que fulminem eventual ato normativo em desacordo com os seus propósitos, tal como as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, sendo, inclusive, um dos legitimados o Procurador-Geral da República – chefe administrativo do Ministério Público Federal. Não há que se falar, portanto, em violação à Justiça Social, mas, tão somente, conformação ao Poder constitucionalmente atribuído ao Ministério Público.

¹⁸ Castilho e Sadek (1998), em estudo semelhante, há trinta anos, chegaram à mesma conclusão. Não há, assim, comportamento ou identidade recém incorporados pelo Ministério Público brasileiro.

expedição de recomendações – aquilo que é ou não honesto, probo ou moralmente adequado” (COSTA, 2017, p. 121).

A grande questão que se põe em torno da missão ministerial de efetivar o projeto de sociedade prometido pela Constituição remete à forma de definição e controle das estratégias de atuação do órgão e à forma de compatibilizar isto com a visão mais tradicional acerca do *design* do Ministério Público, em que muitas das prerrogativas legais são, não raro, traduzidas como garantias individuais dos membros, e não como anteparos institucionais. É exatamente o que ocorre com a independência funcional, em torno da qual falta consenso sobre sua definição e alcance.

Imbuído de um rol mais extenso de atribuições, arregimentadas em torno dos mais diversos problemas sociais, o Ministério Público precisou desenvolver duas formas de atuação distintas: 1. Resolutiva e 2. Demandista. Esta, reativa, busca solucionar uma situação de conflito já existente, adotando instrumentário repressivo e judicial para alcançar o seu intento. A primeira, por sua vez, exige atuar consonante com o ciclo de políticas públicas. Aqui, o Ministério Público servirá de elemento vocalizador dos anseios sociais para estabelecer as agendas políticas que sirvam à concreção das pautas públicas demandadas pela sociedade (CASAGRANDE, 2008).

A atuação resolutiva do Ministério Público, destinada a promover a “efetividade concreta dos direitos de cuja proteção e defesa a Instituição é incumbida” (CNMP, 2018a), encontra, contudo, forte resistência na doutrina. Não são poucos os que questionam a legitimidade do órgão para se imiscuir na agenda política, já que seus membros, órgãos executores, não são investidos no cargo a partir do escrutínio popular, mas por avaliação técnica, a partir de concurso público. Em suma, a acusação é de que o Ministério Público estaria a invadir atribuição que não lhe é destinada, em mácula à divisão de Poderes instituída pela Constituição Federal.

Ocorre, todavia, que

[...] a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão (KINGDON, 2006, p. 221).

O ciclo completo – e perfeito – de Políticas Públicas demanda uma polifonia de vontades, com participação de diversos setores sociais e integração dos Poderes instituídos. Somente a atuação cooperativa é capaz de viabilizar a integral satisfação do respectivo propósito.

Em matéria de Políticas Públicas, não há que se falar em atribuições estanques, nem, muito menos, em legitimidade restrita de um órgão específico. Ao revés, a atuação integrada e dinâmica, na qual o Ministério Público se insere, na qualidade de mediador preocupado com a tutela dos Direitos Fundamentais, é uma exigência¹⁹.

No afã de superar a divergência doutrinária em cotejo, o Conselho Nacional do Ministério Público expediu a Recomendação nº 54, de março de 2017, por meio da qual estabeleceu a atuação resolutiva como prioritária. Tem-se, deste modo, que o Ministério Público, para efetivar a sua atuação, necessita respeitar as atribuições atinentes às demais instituições sem, todavia, emudecer diante das limitações burocráticas impostas.

João Gaspar Rodrigues ao tratar sobre o assunto afirma que:

Ao invés de corporativo, o MP deve se apresentar à sociedade e às diversas instituições públicas como cooperativo, associando-se no objetivo comum de distribuir harmonia e paz à coletividade. O mais valioso não se encontra nas entranhas institucionais, mas no tecido social, origem e fim de todos os órgãos especializados do Estado. Ademais, num ambiente democrático não há espaço para o egoísmo institucional, pois todas as associações e instituições se unem numa espécie de grande sociedade cooperante (RODRIGUES, 2009, p. 196).

A promoção dos interesses sociais reclama atuação teleológica e complementar dos muitos agentes políticos imbuídos da execução das Políticas Públicas. Ao Ministério Público cabe zelar pela presença e preservação, na prática, da unicidade de propósitos, sem a qual, a concretização adequada deste ciclo seria impossível; seu papel é o de garantir a articulação e orientar o “potencial cooperativo

¹⁹ A implementação de políticas públicas exige prestações positivas do Estado, dispêndio financeiro e vontade política, ou seja, todo um conjunto de fatores que, somados, impulsionam o agir estatal para a satisfação de uma necessidade humana – pois onde há direitos, existem necessidades. E justamente em tal situação de fazer o Estado atuar, de efetivar direitos, que se faz presente a atuação do Ministério Público quando se discutem políticas públicas. Como defendido, não é atribuição ministerial formular ou implementar essas políticas, mas cobrar, exigir, mediar, facilitar o diálogo no afã de incluir na pauta política os problemas que afligem a sociedade, pois perseguir-se o interesse público é o objetivo maior da instituição ministerial. (COELHO; KOZICKI, 2013, p.392)

das estruturas sociais em prol dos objetivos instituídos institucionalmente” (RODRIGUES, 2009, p. 199), evitando e combatendo os eventuais desvios.

A explicação de Anna Maria Campos ajuda a compreender a importância da intervenção ministerial:

A inevitável necessidade do desenvolvimento de estruturas burocráticas para atendimento das responsabilidades do Estado traz consigo a necessidade da proteção dos direitos do cidadão contra os usos (e abusos) do poder pelo governo como um todo, ou de qualquer indivíduo investido em função pública.

Na proporção em que as organizações oficiais aumentam seu tamanho, complexidade e penetração na vida do cidadão comum, cresce também a necessidade de salvaguardar este último dos riscos da concentração de poder nas mãos dos servidores públicos, quando esses não são representantes ativos dos cidadãos. A inexistência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, de acordo com Mosher, enfraquece o ideal democrático do governo pelo povo, porque expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia (CAMPOS, 1990, p. 33).

A missão ministerial é essencial ao resguardo do próprio sistema democrático, em que a atuação plenamente coordenada das instâncias políticas de poder se faz pré-requisito essencial. O Ministério Público é responsável por garantir este funcionamento, exigindo que os atores não apenas respeitem os espaços formalmente reservados a sua atuação, mas que, também, comprometam-se materialmente com o atingimento dos fins que lhes foram confiados.

A amplitude conferida a este modelo de controle/fiscalização das instâncias de poder pelo Ministério Público está intimamente relacionada ao atual estágio de desenvolvimento do próprio processo democrático. Em um primeiro momento, a preocupação restringia-se a assegurar o acesso dos cidadãos aos processos eleitorais, para que, de algum modo, mesmo que por delegação, pudessem ter suas necessidades apresentadas aos espaços de decisão da *res publica* (SCHUMPETER, 1983). O amadurecimento político, todavia, fez com que a mera possibilidade, em abstrato, de escolher representantes se tornasse insuficiente; para qualificar como democrático um sistema, tornou-se essencial aferir, também, o efetivo retorno das delegações outorgadas. Passou-se a reclamar análise qualitativa, feita em função do efetivo atendimento dos interesses sociais, fixados, constitucionalmente, em torno da superação das iniquidades e assimetrias sociais, com garantia de ampla participação/contemplação nas políticas públicas desenvolvidas.

Esta pauta qualitativa somente pode ser cobrada e fiscalizada ante a prévia e clara fixação de critérios, pautas e modelos de atuação. A ideia não é propriamente

inovadora; ao contrário, foi bastante exigida e explorada, ao longo do tempo, no campo da gestão empresarial. Com as novas exigências, passou a ser comum, também, no campo do direito. Trata-se da ideia ínsito à *accountability*, termo em inglês utilizado para referir-se a um complexo sistema de responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1364).

É por meio da *accountability* que se viabiliza o controle qualitativo das instâncias de poder. Por mais que exista, em sua atuação, ineliminável margem de discricionariedade, é imposto o derradeiro compromisso com a persecução das promessas constitucionais, exigindo-se organização, transparência e, sobretudo, prestação de contas de suas ações.

A Constituição Federal entregou ao Ministério Público a responsabilidade de exigir/garantir a *accountability* da Administração Pública²⁰. Conformado com o audacioso propósito de viabilizar que fossem superados, não apenas o propalado raquitismo da sociedade civil na defesa dos próprios interesses (ARANTES, 2002), mas também as históricas assimetrias político-sociais deste país. Conferiu-se ao ente uma série de garantias direcionadas, todas, a preservar a independência e refutar eventual assédio político capaz de desvirtuá-lo das premissas constitucionais para que fora forjado.

Entretanto, ao desenvolver suas atribuições, também o Ministério Público se faz espaço de decisão e poder – e, como tal, ele próprio se compromete com a população, destinatária final de todo e qualquer serviço público. E isto implica em uma situação aparentemente paradoxal: embora agente responsável por exigir *accountability* das demais instâncias de poder; também dele, Ministério Público, é esperada – e exigida – transparência e controle. E, no seu caso em específico, em que, para o designio institucional é garantida independência e autonomia, como é que se haverá de garantir, fiscalizar, e cobrar atuação conforme as legítimas expectativas sociais; e, mais importante, como responsabilizar a instituição?

²⁰ “Dentro do que se denomina *policy cycle*, o Ministério Público atua nas fases iniciais, o que Frey (2000) denomina de percepção e definição de problemas e de agenda setting, não havendo qualquer possibilidade de entender de outra forma, sob pena de desvirtuar a atuação ministerial, excedendo os poderes outorgados pela Constituição e ferindo a democracia” (COELHO; KOZICKI, 2013, p.392).

4 DO INCHAÇO À RACIONALIZAÇÃO DO MP

Decorridos mais de 30 anos da promulgação da Constituição Federal, o Ministério Público se encontra envolto com questões que remetem à operabilidade de todas as atribuições que lhes foram constitucionalmente confiadas.

Rogério Bastos Arantes, já há algum tempo, chamava a atenção para os “sinais de esgotamento” do Ministério Público brasileiro, identificando “sinais partindo da própria instituição no sentido de rever o conjunto de suas atribuições e de descartar aquelas consideradas menos relevantes, diminuindo a quantidade e melhorando a qualidade” (ARANTES, 2002, p. 108). Isto, de fato, vem acontecendo pelo menos desde a instalação do CNMP.

O alto número e variedade das demandas termina por, não raro, impor uma feição essencialmente demandista ao Ministério Público. A solução para a querela social, neste modelo, resta dependente de uma decisão a ser tomada pelo Poder Judiciário. Grande parte da classe se transforma em promotores de gabinete²¹, especializados em feitos judicializados, que se prestam a resolver demandas pontuais, revestidas, na maior parte das vezes, de alcance social ínfimo.

Esta atuação reativa do Ministério Público se afasta da figura instituída na ordem jurídica vigente, pois dá conta de apenas um dos papéis que lhes foram conferidos: o de promover a responsabilização dos agentes transviados. Não há preocupação com a adoção de medidas voltadas à prevenção do dano ou ao monitoramento adequado da gestão pública.

De maneira inovadora, ao delegar ao Ministério Público a missão de fiscalizar e promover a efetivação dos direitos à vida, liberdade, saúde, educação e outros, a Constituição investiu-lhe de específico aparato técnico, viabilizando seu acesso a instrumentos capazes de garantir esses direitos, individuais ou coletivos, como o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, e a ação civil pública, para busca de soluções judiciais das questões fáticas apresentadas ao órgão. Assim como Termos de Ajuste de Conduta, Recomendações e, agora, os Acordos de não

²¹ Entendemos que o promotor ou procurador de gabinete é aquele que trabalha nas capitais e regiões metropolitanas de forma bastante especializada, considerando que a sua principal responsabilidade é dar conta dos processos, promovendo a denúncia e participando de audiências (RIBEIRO, 2017, p. 76).

persecução cível e criminal, para implementação de políticas públicas adequadas sem a dependência do Poder Judiciário para tanto.

Nesse novo papel constitucional, reforçado pela Lei Orgânica Nacional (BRASIL, 1993), o Ministério Público se consolida como agente fiscalizador das políticas públicas estruturantes, investido, também, do poder de desencadear ação repressiva em caso de violações aos direitos fundamentais.

Isto não significa, contudo, que o Ministério Público possua ampla e irrestrita liberdade nestas questões. É certo que a atuação extrajudicial se tornou uma grande conquista da Instituição. Todavia, pela estrutura normativa brasileira, cabe aos Poderes Executivo e Legislativo, em primeiro plano, formular e executar as pautas públicas, competindo ao Poder Judiciário, instituição investida do poder de impor e forçar o cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer, devidas à sociedade, o controle de eventuais desvios.

A atuação do órgão ministerial, neste particular, embora ostente natureza fiscalizatória, não se reveste de força cogente. Ao identificar eventual irregularidade, o máximo que o *parquet* poderá fazer, isoladamente, será expedir uma recomendação, cuja observância dependerá da discricionariedade da parte *ex adversa* – em regra, poder público; ou promover a instrumentalização de termos de acordo que impliquem adequação da política pública e redução dos danos sociais decorrentes de uma atuação negligente ou desidiosa da Administração Pública.

Acaso não exista interesse do administrador em atuar conforme as orientações ministeriais, a questão haverá de ser encaminhada ao Poder Judiciário, a quem cumprirá avaliá-la e determinar a adoção ou não das medidas indicadas pelo Ministério Público.

Não se legitima, portanto, o voluntarismo político do Ministério Público. Não é aptidão deste órgão a formulação das políticas públicas, mas sim, fiscalizar e adotar os meios jurídicos necessários para fazer cumprir o que já restou instituído pelos poderes competentes – Legislativo e Executivo – como implementação ótima de política pública.

Importante, neste passo, notar que os estudos científicos que promovem a avaliação da confiança que o Ministério Público alcança na sociedade incorrem – em sua maior parcela – em avaliação díade, em que o “foco de análise está na influência

de um ator sobre o outro, sem considerar o fato desta relação poder estar imersa em uma rede de relacionamentos mais ampla” (ADAMI; VERSCHOORE, 2014, p. 351).

As políticas públicas possuem alto grau de interpenetração dos mais variados agentes sociais. É essencial, para avaliar a atuação do Ministério Público, abordagem que permita verificar, também, como o agir destes atores sociais reflete em outras ações, diversas daquelas que são por eles efetivamente praticadas; relações tríades, portanto (ADAMI; VERSHCOORE, 2014).

Para dar conta deste cenário, o Ministério Público brasileiro construiu um específico modelo de Governança²² e, há mais de 15 anos, busca atuação ministerial mais resolutiva e independente da intervenção judiciária. Coloca-se, ele mesmo, como porta de Acesso à Justiça – compreendido, aqui, como “toda forma de tutela justa e efetiva dos direitos” que ofereça “solução adequada de litígios”, ainda que fora dos Tribunais (DAHER *et al.*, 2019, p. 17-18).

Reconhecido o campo de atuação qualitativa do órgão, com o estabelecimento das questões prioritárias a que se destinaria as atividades da instituição, passou-se a rascunhar um Ministério Público que efetivamente se apresente como via eficiente de resolução de conflitos.

4.1 RESOLUTIVIDADE PARA CONFIANÇA?

O Ministério Público brasileiro não foi construído de forma linear e unitária, mas a partir de complexo processo histórico, repleto de idas e vindas, em que se lhe foram somando atribuições. O curioso a ser notado é que, apesar do paulatino acréscimo de missões/obrigações, jamais se optou por retirar qualquer incumbência do – cada vez mais amplo – leque de deveres institucionais. O inchaço, por si só, contribuiu para tornar árduo o adequado implementar dos deveres funcionais: a limitação do quadro orçamentário, com a finitude de recursos materiais e humanos, fez-se notar.

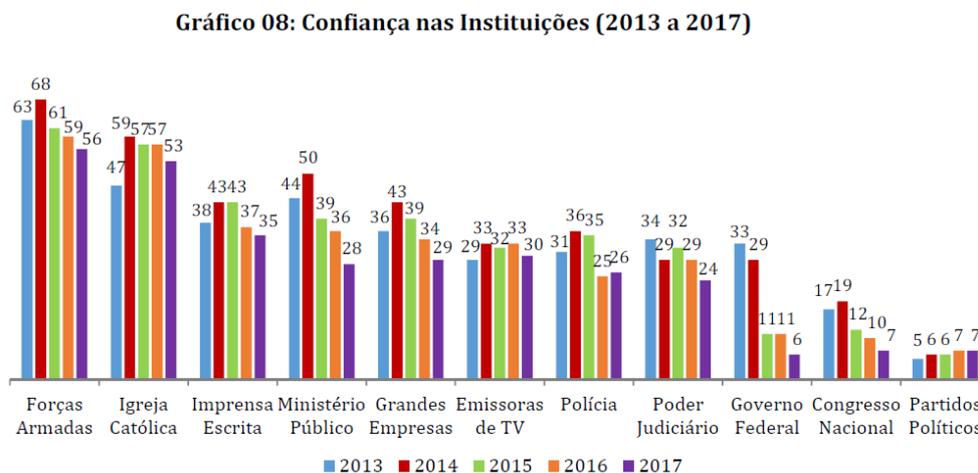
²² Utiliza-se nesta pesquisa a noção de Governança apresentada pelo Tribunal de Contas da União que a identifica como sendo “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014).

Para além disto, novas organizações, a exemplo da Defensoria Pública, foram formatadas e passaram a concorrer com o Ministério Público na tutela de muitos direitos, inclusive os coletivos.

Berclaz e Moura apontam que a busca da instituição Ministério Público por espaço de poder, com ampliação desmedida, e sem critérios de legitimações processuais “tornou-a incapaz de atender, com a eficiência esperada, a promoção de demandas socialmente relevantes, norteadas pela escala axiológica prevista no art. 127, caput, da Constituição Federal” (BERCLAZ; MOURA, 2010, p. 146).

Esta (r)evolução do escopo Ministerial reflete-se na confiança social que a Instituição alcançou. Recente pesquisa feita pelo ICJBrasil (Índice de Confiança na Justiça), produzido pela Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, de 2017, revelou queda na confiança da população em praticamente todas as instituições analisadas, em comparação aos anos anteriores, como se verifica do gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Confiança nas Instituições (2013 a 2017)



Fonte: FGV, 2017

A pesquisa revela a oscilação da confiança da população, compatível com períodos de instabilidade política, o que também evidencia a quebra do chamado ciclo virtuoso.

A instabilidade do regime democrático é o grande risco associado à crescente desconfiança social: o desalento com as instituições tem alta probabilidade de

influenciar na tomada de decisões dos cidadãos, que tendem a não aderir voluntariamente aos planos, metas, normas e estruturas de governo.

Diante deste quadro, a importância e responsabilidade do Ministério Público se torna ainda maior, pois a ele foi conferida coletivamente a identidade de guardião da democracia, instituição com atuação permanente para a defesa da esfera jurídica dos cidadãos.

Desde o ano de 2000, pelo menos, há um movimento interno do Ministério Público brasileiro para reformulação de suas atribuições, de modo a possibilitar a especialização constitucional esperada da Instituição e a confirmação da sua essencialidade na defesa da ordem jurídica.

No ano de 2003, ocorreu, na cidade de Ipojuca, estado de Pernambuco, o encontro das Corregedorias-Nacionais dos Ministério Públicos. Deste evento, resultou a elaboração de um documento, conhecido como Carta de Ipojuca, em que se atestou, expressa e oficialmente, “a necessidade de otimizar a intervenção do Ministério Público”. Registrou-se, mais especificamente:

[...] a imperiosidade de reorientar a atuação ministerial em respeito à evolução institucional do Ministério Público e ao perfil traçado pela Constituição da República (artigos 127 e 129), que nitidamente priorizam a defesa de tais interesses na qualidade de órgão agente,

Considerando a justa expectativa da sociedade de uma eficiente, espontânea e integral defesa dos mesmos interesses, notadamente os relacionados com a probidade administrativa, a proteção do patrimônio público e social, a qualidade dos serviços públicos e de relevância pública, a infância e juventude, as pessoas portadoras de necessidades especiais, os idosos, os consumidores e o meio ambiente [...] (CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO, 2003).

Verifica-se, portanto, que os órgãos diretivos do Ministério Público nacional reconhecem, já há bastante tempo, a necessidade de otimizar aplicação dos recursos – financeiros e humanos – do órgão, com a finalidade de atender a justa expectativa da sociedade. Quanto a isto, o Conselho Nacional do Ministério Público, nos autos do Processo Administrativo de nº 0.00.000.000818/2009-79, identificou com clareza que:

Não há maiores espaços, portanto, para o crescimento da Instituição, principalmente nos Ministérios Públicos dos Estados, que somente poderão avançar na medida em que o próprio Estado cresça. Impõe-se, por consequência, que tenhamos a noção clara e exata do limitado tamanho da Instituição e o que, necessariamente, deve ser feito pelos seus membros, a fim de que o Ministério Público possa ser, realmente, essencial, não pela quantidade de suas intervenções, mas sim, e especialmente, pela qualidade da sua presença, em função da sua utilidade e da sua efetividade e, também,

pela presença marcante na defesa dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis. (ALMEIDA, 2014, p. 84)

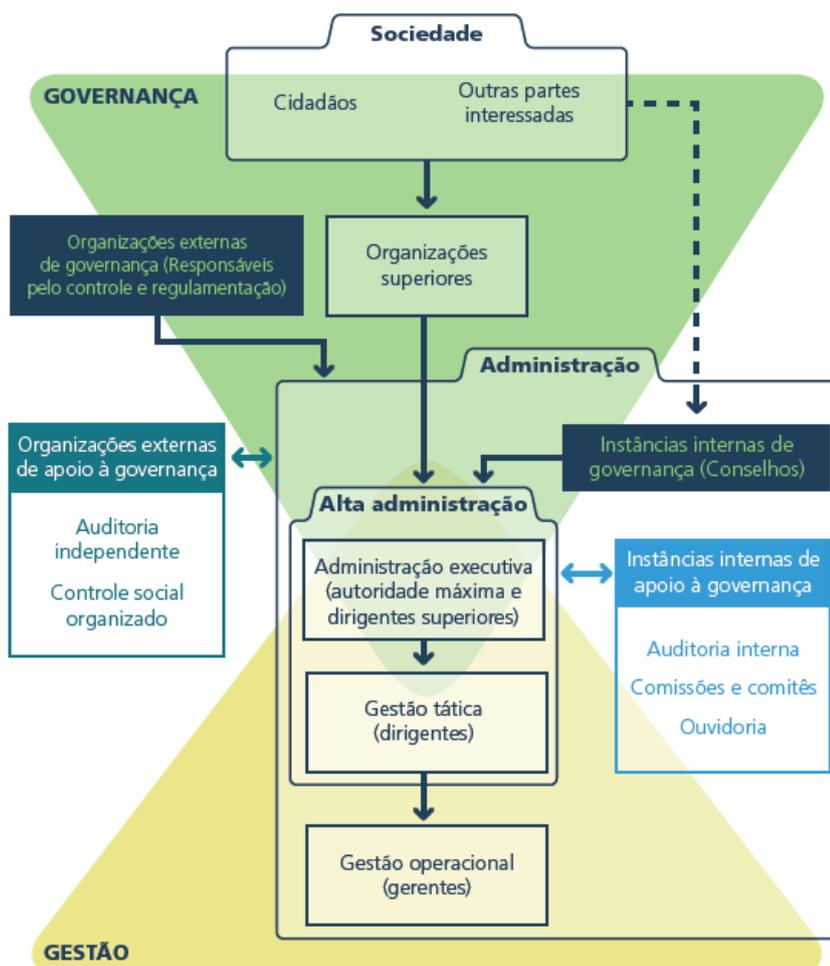
A qualidade da atuação do Ministério Público tornou-se, finalmente, protagonista, e, com o reconhecimento das limitações severas impostas ao órgão - financeiras, inclusive -, a pauta institucional se volta a priorizar a solução de questões estruturais da sociedade.

Assim, principalmente após o estabelecimento do Conselho Nacional do Ministério Público²³, em 2004, passou-se a buscar a profissionalização da atividade ministerial, construindo-se um modelo de Governança que privilegie a promoção de resultados efetivos à população, diante da prestação do serviço público laborado pela organização.

O Tribunal de Contas da União – TCU (2014, p. 18) estabelece como conceito de Governança: “os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”, representando o sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública do seguinte modo:

²³ Com a Emenda Constitucional nº 45/2004, foi instalado o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que é um colegiado de composição híbrida – integrado por 14 membros, dentre eles 8 (oito) da carreira do próprio Ministério Público e 6 (seis) externos, cuja atribuição alcança todos os Ministérios Públicos do Estado brasileiro, dedicando-se a promover, em relação aos membros ministeriais e à própria gestão desses, uma atuação correccional e de planejamento institucional, garantindo-se, deste modo, a manutenção da lisura do atuar ministerial no território brasileiro, bem como diretrizes gerais para organização e planejamento das instituições, permitindo, assim, mais um instrumento de *accountability* em relação ao Ministério Público.

Figura 4 - Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública



Fonte: TCU, 2014, p. 28.

A Governança, deste modo, tem como objetivo precípuo a busca de resultados diante da atuação de determinado órgão, com maior economicidade possível, possuindo as seguintes funções:

(a) definir o direcionamento estratégico; (b) supervisionar a gestão; (c) envolver as partes interessadas; (d) gerenciar riscos estratégicos; (e) gerenciar conflitos internos; (f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e (g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência (TCU, 2014, p. 22).

Assim, passou-se a adotar posturas mais direcionadas à organização da instituição, como a consolidação de informações sobre a atuação administrativa e financeira dos MPs (Resolução 12 do CNMP); construção de taxonomia em tabelas unificadas (Resolução CNMP 63/2011), aptas a traduzir de um mesmo modo a produção dos membros do Ministério Público em todo o território nacional, produzindo transparência na atuação e indicadores de produtividade em cada área; instalação de

ouvidorias (Resolução CNMP 95/2013) para coleta de manifestações sociais sobre a atuação do órgão, dentre outras medidas.

4.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NACIONAL

Pavimentando a transformação da vertente institucional, o CNMP, no segundo semestre de 2010, formou Grupo de Trabalho para formular planejamento estratégico nacional do Ministério Público – PEN - MP, tendo sido ele publicizado neste mesmo ano.

Na cartilha de apresentação, o CNMP informa que:

O Planejamento Estratégico é a função que determina um meio sistemático para a tomada de decisões, visando garantir o sucesso da organização em seu ambiente atual e futuro. É um processo dinâmico, através do qual são definidos os caminhos que a organização deverá trilhar por meio de um comportamento proativo, levando em conta a análise de seu ambiente, em consonância com a sua razão de existir, a fim de construir o seu futuro desejado (CNMP, 2011, p. 23).

Vislumbra-se no planejamento estratégico um dever institucional, expresso na tarefa de nortear os membros do Ministério Público na execução dos próprios serviços, de modo a não apenas racionalizar o dispêndio de recursos – financeiros e humanos –, mas também garantir atuação comprometida com a impessoalidade e, precipuamente, pelo amplo alcance aos cidadãos das soluções encontradas aos entraves sociais.

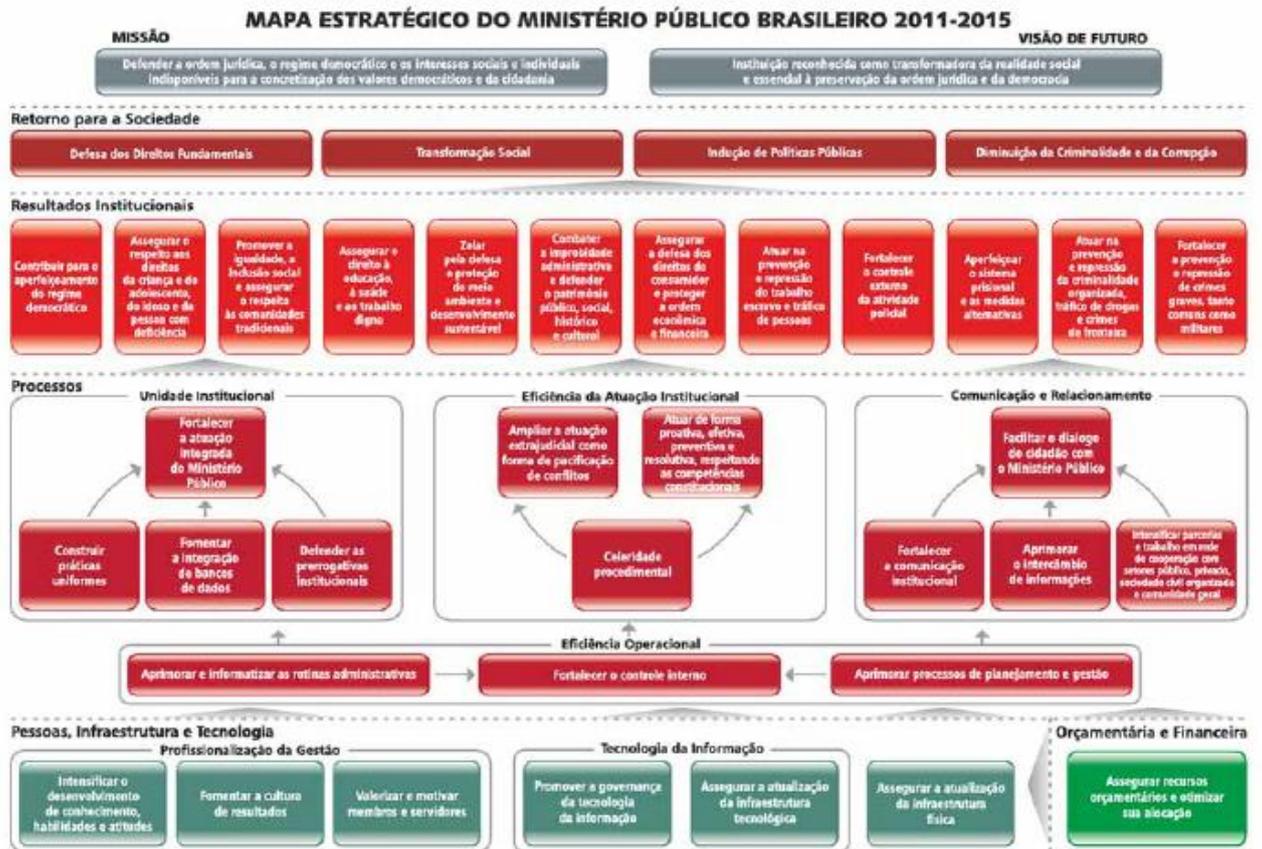
Sobre isto, em análise acerca da necessidade de aprimoramento da governança do Ministério Público, o CNMP aponta o fortalecimento dos sistemas de gestão na Administração Pública, de modo a garantir a eficiência no dia a dia da instituição (CNMP, 2020), indicando que:

Os desafios encontrados para o necessário alcance da gestão pública por excelência requerem, cada vez mais, a construção de estratégias colaborativas para consecução de metas, objetivos e propósitos coletivos. Do contrário, fragmenta-se a missão institucional e sobrepoem-se iniciativas, com o conseqüente desperdício de recursos públicos (CNMP, 2020, p. 8).

Para além da atividade de controle, adotou o CNMP a postura de fomentar uma atuação coordenada e ordenada, com indicativo preciso do que deveria ser alcançado pelos Ministérios Públicos brasileiros – federais e estaduais, possuindo, estes, por sua vez, a missão de “defender a ordem jurídica, o regime democrático e

os interesses sociais e individuais indisponíveis para a concretização dos valores democráticos e da cidadania”.

Figura 5 - Mapa Estratégico do Ministério Público Brasileiro 2011-2015



Fonte: CNMP, 2011

O PEN-MP, portanto, é o instrumento de governança que promove prospecção do cenário do Ministério Público Nacional, permitindo o direcionamento do conjunto de práticas a ser adotado pela organização, de modo a tornar transparentes os esforços produzidos, bem como os efetivos resultados alcançados por eles.

Inicialmente, o PEN-MP teria vigência apenas entre os anos de 2011 e 2015, tendo sido, todavia, prorrogado por mais dois biênios, identificando como missão estratégica do CNMP “fomentar uma atuação institucional responsável e socialmente efetiva”, bem como quatro principais retornos para a sociedade que são esperados neste planejamento: defesa dos direitos fundamentais, transformação social, indução de políticas públicas e diminuição da criminalidade e da corrupção.

Estes resultados sofrem medições de indicadores estratégicos conferidos pelo CNMP, de modo a confirmar se houve o cumprimento do quanto planejado institucionalmente.

Ocorre que, para viabilizar a articulação coordenada de ideais institucionais, faz-se necessário revisitar uma das prerrogativas mais caras à autonomia do Ministério Público: a independência funcional.

Por certo, os resultados de uma organização são intrinsecamente relacionados ao desenvolvimento das funções pelas pessoas que a integram. Os membros do Ministério Público, por sua vez, foram beneficiados, para o exercício das atividades finalísticas do órgão, pela prerrogativa constitucional da independência funcional.

A independência funcional geralmente é apresentada como uma garantia essencial ao membro ministerial; uma espécie de escudo tanto contra pressões externas – provenientes da arena política e econômica, por exemplo –, quanto internas – que, eventualmente, podem advir da Administração Superior ou de órgão correicional. Neste clássico sentido, a independência funcional, não raro, é apresentada pela ideia de que não existe uma chefia institucional e que o membro do Ministério Público, embora comprometido com o Estado Democrático de Direito, teria ampla liberdade para pautar a sua atuação.

Contudo, se não se pode, de um lado, desprezar o valor da proteção individual do membro contra pressões indevidas, tampouco se haverá de permitir que a garantia individual implique em aprisionamento da Instituição às efêmeras e fragmentadas vontades políticas pessoais de seus membros.

Em uma interpretação adstrita aos moldes mais clássicos, a autonomia funcional do membro terminaria por inviabilizar qualquer tentativa de planejamento estratégico, que haveria de ser enxergado como mera recomendação, sem mínima eficácia vinculativa (ARANTES, 2002, p. 194; KERCHÉ, 2009, p. 267; CASTILHO; SADEK, 1998, p. 117).

4.3 DA PRERROGATIVA DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL

A legislação específica, ao citar a prerrogativa funcional da independência, alude ao fato de que esta cabe a todos os membros do Ministério Público, para que

possam cumprir as atividades que lhes cabem. Não há, todavia, qualquer tentativa de lhe delimitar um conceito ou o conteúdo.

A primeira previsão legal da Independência Funcional ocorreu na Constituição de 1988, no artigo 127, e foi replicada nas legislações infraconstitucionais que regulamentam a estrutura da instituição²⁴. Na Bahia, a Lei Complementar Estadual 11/96 – que instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia – transcreveu em seu art. 1º, §2º, o texto constitucional.

Ainda que não se deva ousar uma definição estanque para o tema, fluido e dinâmico por excelência, a categoria reclama que, ao menos, sejam fixadas molduras mais claras, capazes de garantir mínima aptidão para análise do efetivo papel desempenhado pelos promotores de justiça e pelo Ministério Público.

A Independência Funcional é uma garantia construída com foco em duas dimensões. Em uma primeira perspectiva, de cunho externo – ou social como a denominam Goulart e Almeida (2019, p. 156) –, refere-se ao fundamento primevo do desenho institucional do órgão.

O Ministério Público, comprometido com a tutela dos vulneráveis e com a fiscalização das políticas públicas essenciais à respectiva inclusão no processo democrático e na tessitura social, reclama proteção contra interferências externas.

A Independência Funcional, nesta dimensão, funciona como garantia para que a atuação ministerial não seja impedida ou cooptada por agentes insatisfeitos com as inclinações sociais e políticas estabelecidas pela Constituição Federal. A preocupação, aqui, é no sentido de manter o Ministério Público infenso às pressões políticas e sociais estranhas ao seu propósito institucional, qual seja: o de concretizar as balizas democráticas instituídas com o processo legislativo constituinte de 1988, promovendo-se a dignidade social e a redução das iniquidades.

A outra dimensão da Independência Funcional reflete-se na organização interna da instituição. O Ministério Público não é hierarquizado. O Promotor de Justiça tem – e precisa ter – liberdade para eleger o modo de desempenhar as próprias atribuições, protegido contra pressões de cunho político, ideológico ou doutrinário. Ou seja, o membro ministerial não se encontra subordinado a uma chefia técnico-jurídica.

²⁴ A previsão legal da Independência funcional está inserida no Art. 127, §1º da Constituição Federal. Na Lei Federal nº 8.625/93, e na Lei Complementar 75/93.

A submissão a órgãos internos de controle e revisão cinge-se aos casos em que a atuação se dê sem qualquer respaldo científico e legal.

Esta proteção promovida pela independência funcional garantiria que o Ministério Público permaneça sempre voltado à consecução dos propósitos constitucionais, defendendo o Estado Democrático de Direito e as instituições que dele derivam, obstaculizando o estabelecimento de governos autocráticos e descolados das obrigações positivas impostas a estes; e que salvaguardam a dignidade da pessoa humana e o acervo de Direitos Fundamentais previstos na Lei Maior.

Alguns estudos apontam que, a partir desta dimensão, o Promotor de Justiça estaria adstrito, na sua atuação, apenas à sua própria consciência (JATAHY, 2008, p. 131). Esta simplificação da noção de independência funcional, todavia, leva a equívocos graves.

O membro do Ministério Público não é autorizado a manifestar-se juridicamente em desatenção ao ordenamento jurídico vigente²⁵. Tampouco está autorizado a antepor aos objetivos gerais do regime político e social constitucionalmente definidos as inclinações políticas pessoais.

A tarefa do Ministério Público, tal qual forjada a partir da Constituição de 1988, é a de defender o Estado Democrático de Direito. A autonomia funcional, antes de ser uma garantia do membro, enquanto indivíduo, presta-se a garantir que a atuação técnico-jurídica do órgão se volte à persecução de seus propósitos. Almeja impedir que a atuação institucional seja sequestrada, tanto por pressões externas, quanto por agência interna eventualmente desvirtuada.

Trata-se de garantia que repele vontades escusas ou em descompasso com o projeto constitucional. O Ministério Público, na forma como instituído pelo art. 127

²⁵ O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a Constituição Federal como limite à independência funcional: Os limites do princípio da independência funcional do Ministério Público, art. 127, § 1º, CRFB, encontram-se circunscritos pelo respeito à Constituição da República e às leis. [...] O Conselho Nacional do Ministério Público age dentro dos limites constitucionais ao editar resolução para esclarecer que deve ser referendada, pelo órgão de revisão competente, a decisão do membro do Parquet que conclui, após a instauração do inquérito civil ou do respectivo procedimento preparatório, ser este ou aquele de atribuição de outro ramo do Ministério Público. Regramento que se insere na ambiência da estruturação administrativa da instituição e não viola o princípio da independência funcional, eis que é compatível com ele e também com o princípio da unidade, nos termos do art. 127, § 1º, CRFB. [ADI 5.434, rel. p/ o ac. min. Edson Fachin, j. 26-4-2018, P, DJE de 23-9-2019.]

da Constituição Federal, deve necessária observância ao regime democrático e aos interesses sociais e individuais indisponíveis. Esta é a moldura legal que norteia a postura institucional e o atuar finalístico do órgão.

Contudo, as decisões jurídicas nem sempre decorrem de interpretações claras e simples do texto de lei. Ao contrário, a ordem normativa é repleta de princípios, de cunho genérico e abstrato, que, apesar de pautarem a atuação dos mais diversos atores jurídicos, somente podem ser efetivamente discutidos diante dos casos concretos.

Esta fluidez interpretativa do direito, em que, muitas vezes, não há uma subsunção imediata do texto de lei ao fato, mas à construção de caminhos principiológicos para a solução do problema fático posto, demonstra a ocorrência de uma farta discricionariedade quanto aos fatos analisados pelo membro do Ministério Público, o que obsta, até mesmo, o *accountability* do órgão.

Destaca-se, neste passo, todavia, que é impensável imaginar-se uma atuação do Ministério Público absolutamente neutra, com afastamento das características pessoais de seus próprios membros, como explica Marcus Paulo Queiroz Macêdo:

[...] o membro do Ministério Público, assim como os magistrados, deve ser processualmente imparcial, no sentido de não poder ter interesse pessoal na causa (ao contrário de outros operadores do Direito, como os advogados que, inclusive, podem atuar em causa própria), sob pena de estar sob suspeição e não poder atuar no feito.

Todavia, **esta imparcialidade processual não implica em neutralidade**, seja porque a defesa da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais impõe uma postura ativa e a tomada de posições, seja porque a neutralidade, de uma perspectiva cultural, ideológica ou psicológica, é uma grande quimera [...] (MACÊDO, 2020, p. 105, grifo nosso).

Ou seja, durante a atividade interpretativa do membro ministerial, há a abertura de um vasto campo de operações interpretativas da ordem jurídica em vigência, inclusive quanto à proporcionalidade e razoabilidade das medidas promovidas pelo Ministério Público, que tornariam, principalmente no âmbito cível das questões, mais etéreo o controle da atuação do membro do Ministério Público. Isto não significa, todavia, inexistência de controle.

Há de se observar que toda e qualquer atuação do Ministério Público está submetida a controles internos, a exemplo do Conselho Superior do Ministério Público, órgão colegiado interno formado por membros mais antigos e no estágio final da carreira, que possui como tarefa principal a reavaliação, de forma obrigatória, das

decisões tomadas pelos membros durante as investigações cíveis por ele promovidas; bem como a controles externos, como o dos Tribunais de Contas, do próprio Poder Judiciário, que poderá intervir em qualquer fase do procedimento, a pedido das partes, para retificar eventual atuação ilegal produzida pelo membro do Ministério Público.

Ao CNMP, cabe ainda a *accountability* vertical, utilizando, para tanto, o direcionamento proposto pelo Planejamento Estratégico Nacional, instrumento que identifica, a todos os Ministérios Públicos do território nacional, os resultados sociais esperados da atuação destes.

Para tanto, é indispensável uma atuação coesa e dirigida a resultados bem definidos pela instituição, sem dúvida. Conformando-se, deste modo, a prerrogativa funcional da independência com a prerrogativa da unidade constitucional, também prevista na Constituição Federal e de igual importância para a execução das atividades ministeriais.

Importante particularidade da atividade do membro do Ministério Público é que ele, quando atua, apresenta²⁶ a instituição. Ou seja, o Promotor de Justiça travestido de suas funções é a própria instituição, devendo, portanto, respeitá-la em integralidade, atendendo aos reclames constitucionalmente impostos, sob pena de grave violação funcional e, até mesmo, de cometimento de crimes, como aqueles previstos na recente Lei 13.869/2019, conhecida como Lei de Abuso de Autoridade.

O Ministério Público, como prescreve a prerrogativa da unidade institucional, é uno e indivisível. Deste modo, é legitimamente esperado da organização que ela atue em estrita conformidade aos parâmetros legais previstos no ordenamento jurídico, racionalizando os gastos públicos; e com atuação e resultados aferíveis de forma transparente pelos órgãos institucionalizados de controle e pela esfera mais importante de *accountability*, que é o controle social.

²⁶ Ao membro do Ministério Público se aplica a **teoria da apresentação**, vinda do Direito Civil. Ele, quando atua, não fala por si, mas pela instituição, não é um intermediário, mas o próprio Ministério Público.

4.4 DO SISTEMA MULTIPORTAS – A RESOLUTIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No ano de 2010, a partir do cenário de acúmulo excessivo de atribuições, o CNMP editou a Recomendação nº 16/2010 (CNMP, 2010), a contemplar medidas para a racionalização das atividades dos membros do Ministério Público.

Em essência, o ato normativo delimitou a intervenção ministerial no processo civil, dispensada a intervenção em feitos com alcance meramente patrimonial e individual, ao argumento de que a manifestação em ações de tal natureza não teria potencial para promover qualquer alteração na estrutura da sociedade e, portanto, não atenderia à “evolução institucional do Ministério Público”, já que os benefícios decorrentes deste tipo de atuação seriam extremamente diminutos, no que diz respeito à satisfação dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis (CNMP, 2010).

Em abril de 2016, o CNMP reviu a Recomendação 16/2010, indicando, em literalidade, as questões jurídicas que envolveriam, necessariamente, relevância social e tornariam indispensável a intervenção do promotor de justiça para solução da querela, são elas:

Art. 5º Além dos casos que tenham previsão legal específica, destaca-se de relevância social, nos termos do art. 1º, inciso II, os seguintes casos:

- I – ações que visem à prática de ato simulado ou à obtenção de fim proibido por lei;
- II – normatização de serviços públicos;
- III – licitações e contratos administrativos;
- IV – ações de improbidade administrativa;
- V – os direitos assegurados aos indígenas e às minorias;
- VI – licenciamento ambiental e infrações ambientais;
- VII – direito econômico e direitos coletivos dos consumidores;
- VIII – os direitos dos menores, dos incapazes e dos idosos em situação de vulnerabilidade;
- IX – ações relativas ao estado de filiação ainda que as partes envolvidas sejam maiores e capazes;
- X – ações que envolvam acidentes de trabalho, quando o dano tiver projeção coletiva;
- XI – ações em que sejam partes pessoas jurídicas de Direito Público, Estados estrangeiros e Organismos Internacionais, nos termos do art.83, inciso XIII, da Lei Complementar nº 75/93, respeitada a normatização interna;
- XII – ações em que se discuta a ocorrência de discriminação ou qualquer prática atentatória à dignidade da pessoa humana do trabalhador, quando o dano tiver projeção coletiva;
- XIII – ações relativas à representação sindical, na forma do inciso III do artigo 114 da Constituição da República/88;
- XIV – ações rescisórias de decisões proferidas em ações judiciais nas quais o Ministério Público já tenha atuado como órgão interveniente;

Parágrafo único. Os assuntos considerados relevantes pelo planejamento institucional (Art.1º, inciso I) são equiparados aos de relevância social (CNMP, 2016a).

Ainda em 2016, a Recomendação de nº 37 do CNMP (CNMP, 2016b) alterou os termos deste artigo, retirando a previsão de relevância social quanto às ações que se destinem a discutir o estado de filiação. Manteve, porém, as demais disposições.

Verifica-se, portanto, que há uma diretriz bem estabelecida pelo órgão central de planejamento institucional quanto às questões que devem ser priorizadas pelo Ministério Público. São elas, majoritariamente, as que impõem o controle e fiscalização do gestor público na execução dos serviços essenciais que lhe competem.

A racionalização do Ministério Público pode ser compreendida, então, como compromisso institucional com a otimização dos seus recursos, de modo a contemplar os direitos sociais mais caros à Democracia brasileira, em conformidade, inclusive, com o quanto preceituado pela Emenda Constitucional 19/1998.

A diminuição quantitativa da atuação judicial, deveria implicar em acréscimo significativo no resguardo dos direitos coletivos e individuais indisponíveis. Com isto, haver-se-ia de promover o aperfeiçoamento institucional de boas práticas, concretizando o princípio constitucional de vedação à proteção deficiente do tecido social.

Acontece que o Ministério Público brasileiro conformou seu *design* institucional em atenção à estrutura do Poder Judiciário. Suas divisões territoriais se deram de forma semelhante, assim como a divisão de atribuição entre seus membros individualizados. A organização judiciária local terminou por pautar a organização ministerial.

Esta organização institucional espelhada, como explica Lenna Daher, é resultado da organização do sistema jurídico nacional, impondo-se ao Ministério Público o dever de garantir a todos o acesso à Justiça (DAHER *et al.*, 2019).

Este modelo organizacional se refletiu na manutenção de uma ordem de serviço voltada ao demandismo judicial. Todas as querelas apresentadas ao Ministério Público deveriam ser solucionadas a partir de uma prestação jurisdicional. A resposta legítima sobre um litígio somente seria aquela oriunda do Poder Judiciário.

Mantendo-se este modelo dogmático-processual, ainda que reduzidas as hipóteses de obrigatoriedade da intervenção judicial pelo Ministério Público em feitos de natureza cível, a racionalização das atividades do órgão não resultaria na construção de um novo modelo de tutela de direitos com repercussão social, pois não raras são as vezes em que uma demanda ajuizada pelo Ministério Público fica anos a fio sem qualquer adequada movimentação.

Tal fato pode ser explicado de diversas formas, mas, por certo, a atuação judicante em ações complexas, como o são muitas das que são promovidas pelo Ministério Público, demandam bastante tempo do magistrado para aceder ao conhecimento necessário para a tomada de decisão. A complexidade das questões, contudo, sequer é considerada pelos relatórios de produtividade colhidos e elaborados pelo órgão correcional do Judiciário: uma atuação judicial em demanda complexa tem o mesmo peso e valor daquelas em que são deduzidos requerimentos simples e cotidianos.

O CNMP, na análise dos dados de atuação colhidos durante o ano de 2011, apresentou o seguinte panorama quanto aos Ministérios Públicos estaduais:

Quadro 1 - Área Extrajudicial e Cível

Área Extrajudicial e Cível	Região				
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Inquérito Cível/ Procedimentos Preparatórios					
Instaurados	20.721	43.256	16.243	53.034	58.404
Arquivados	24.562	22.866	6.539	32.001	28.402
Sem Termo de Ajustamento de Conduta	11.600	15.650	3.690	22.482	19.056
Com Termo de Ajustamento de Conduta	12.962	7.216	2.849	9.519	9.346
Processos Cíveis no 1º Grau					
Recebidos	533.085	521.926	378.594	1.324.431	1.249.890
Total de Manifestações	449.114	559.642	379.276	1.060.585	1.081.287
Processos Cíveis no 2º Grau					
Recebidos	34.844	49.269	22.970	124.180	151.447
Total de Manifestações	32.138	46.387	28.666	119.247	149.667

Fonte: CNMPInd [31 de agosto de 2012], Resoluções CNMP nº 32 e 33

Fonte: CNMP, 2020.

Verifica-se que o quantitativo numérico de processos cíveis recepcionados pelo Ministério Público ultrapassava, em muito, o número de procedimentos extrajudiciais instaurados pelos órgãos.

Com o propósito de alterar esta posição demandista do membro do Ministério Público, vocacionada apenas a aguardar solução advindas do Poder Judiciário, o CNMP editou a Resolução nº 118/2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, ressaltando a adoção de mecanismos para a solução pacífica e extrajudicial dos conflitos, a exemplo da mediação.

Apesar de ainda vinculado a um *design* institucional atrelado ao Poder Judiciário, plantou-se a semente de mudança efetiva do que efetivamente consubstancia o Acesso à Justiça que deve ser perseguido pela instituição.

Na atualidade, não se concebe mais acesso à Justiça como porta única de entrada dos tribunais. Para Benjamin (1995, p. 7), acesso à Justiça significa acesso integral à ordem jurídica justa e equivale ao

Acesso ao Direito, vale dizer, a uma ordem jurídica justa (inimiga dos desequilíbrios e destituída de presunção de igualdade), conhecida (social e individualmente reconhecida) e implementável (efetiva), contemplando e combinando, a um só tempo, um rol apropriado de direitos, acesso aos tribunais, acesso a mecanismos alternativos (principalmente os preventivos), estando os titulares plenamente conscientes de seus direitos e habilitados, material e psicologicamente a exercê-los, mediante a superação das barreiras objetivas e subjetivas (DAHER *et al.*, 2019, p. 19).

Para isto, passou-se a uma nova etapa do cenário considerado pela Governança institucional para estabelecimento dos resultados esperados pela atuação do Ministério Público, sendo a instituição, portanto, via alternativa de solução de conflitos, independente, inclusive, do Poder Judiciário.

A tutela de direitos, também ela, deve ser promovida de forma efetiva, como explica Gregório Almeida:

A exigência de efetividade dos direitos é diretriz que traça o espírito da CF/88; sua incidência alcança todos os planos do exercício do poder. A exigência de eficiência da Administração Pública, na condição de princípio da administração pública (art. 37, caput, da CF/88), decorre dessa visão principiológica em torno da efetividade dos direitos (ALMEIDA, 2010, p. 15-16).

Em lugar de uma organização, cuja obrigação é de apenas apresentar ao judiciário, em um processo jurídico formal, um problema social para ser solucionado,

estabelece-se modelo que apresenta o Ministério Público como via eficiente de resolução de conflitos sociais, em atenção ao sistema Multiportas de resolução de conflitos sociais. No lugar do protagonismo do acesso ao Poder Judiciário, defere-se, agora, aos atores sociais, o resguardo de direitos pela via mais adequada, levando-se em conta, nesta equação, fatores como tempo de espera e custos para efetivação (DAHER *et al.*, 2019, p. 19).

Ao Ministério Público não caberia mais o enfoque dogmático-formalista para tutela de direitos essenciais. Depois de estabelecido o modelo racional – na seara cível - de atuação do Ministério Público, passa a Instituição a pautar a construção de indicadores que estabeleçam um modelo de atuação qualitativa do órgão. Em lugar de quantificar ações propostas, passou-se a priorizar a efetiva solução dos conflitos sociais postos para análise e investigação do Ministério Público, de forma tempestiva e adequada.

Não há mais espaço para o promotor de gabinete, que possui papel apenas figurativo na proposição de demandas judiciais. Estabelece-se a figura do Promotor de justiça do fato, que implica na existência de membros articulados com a sociedade para a solução estruturante das irregularidades.

Diante desta alteração fisiológica, o CNMP acabou por editar a Recomendação nº 54/2017, que regulamenta a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Atuação resolutiva é entendida, conforme previsão do art. 1^a, §1^o, da aludida Resolução, como:

[...] aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações (CNMP, 2017).

O CNMP fixou, portanto, que a atuação prioritária e adequada do Ministério Público é aquela que tende a solucionar extrajudicialmente – sem a necessidade de qualquer espécie de intervenção judicial – as controvérsias ou ameaças de lesão a direitos essenciais. Para tanto, promovem-se parcerias e redes de cooperação: o

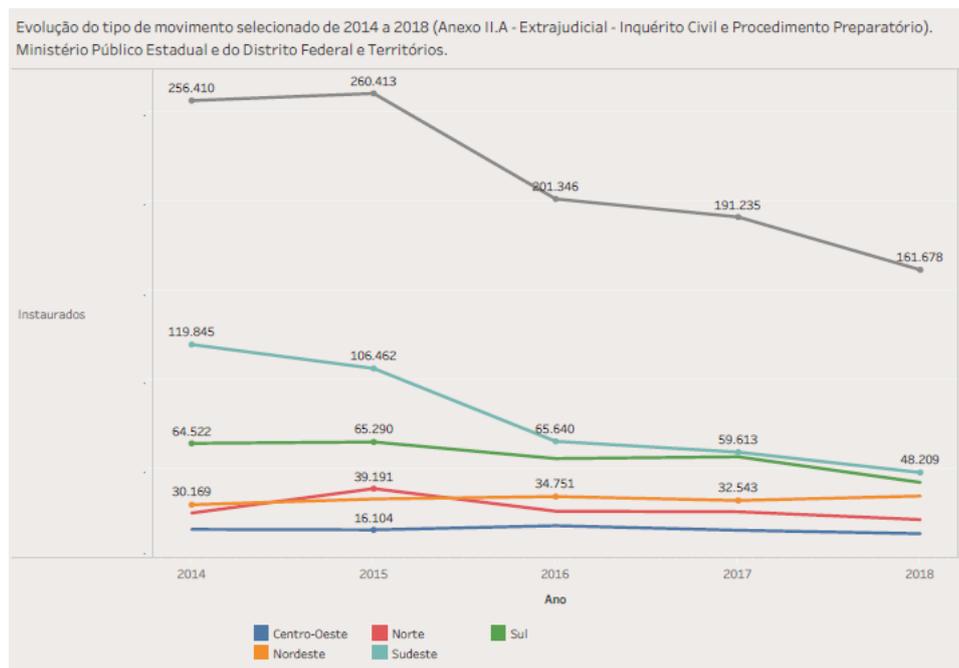
escopo é solucionar, coletivamente, com participação ativa da sociedade, as irregularidades identificadas.

Apesar de forjado como instituição tutora de uma sociedade supostamente incapaz de se organizar para buscar aceder diretamente à Justiça, o Ministério Público volta-se, hoje, ao papel de agente catalisador da sociedade, vocacionada a viabilizar a resolução das complexas demandas que lhe são trazidas da forma mais célere e efetiva possível, dispensando, sempre que possível, a via judicial.

A Recomendação de Caráter Geral CNMP – CN N° 02, de 21 de junho de 2018, identificou, neste passo, os “Princípios e diretrizes para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público” (CNMP, 2018), clarificando de que modo o órgão correcional e de controle avalia a efetividade do serviço público prestado pelos membros ministeriais, estabelecendo como parâmetro de avaliação da resolutividade, precipuamente, a ocorrência da resolução extrajudicial do conflito.

Art. 13. Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, a Equipe Correicional aferirá se foi priorizada a resolução extrajudicial do conflito, da controvérsia ou do problema que esteja causando lesão ou ameaça a direitos afetos às atribuições do Ministério Público, sendo hipótese de priorização da resolução extrajudicial sempre que essa via mostrar-se hábil para viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade (CNMP, 2018).

Os dados estatísticos coletados pelo CNMP, todavia, não informam de maneira clara se houve efetivamente a alteração do estado da arte dos Ministérios Públicos. Analisando-se apenas o quantitativo numérico de procedimentos extrajudiciais inaugurados e manipulados, verifica-se uma tendência de redução constante do número de procedimentos extrajudiciais inaugurados.

Gráfico 4 - Evolução do tipo de movimento selecionado de 2014 a 2018

Fonte: CNMP, 2020.

No ano de 2019, o CNMP recolheu os seguintes dados em relação aos inquéritos civis tramitados durante este período:

Tabela 5 - Movimentações Processuais em Inquérito Civil

Anexo I.A - Extrajudicial - Inquérito Civil e Procedimento Preparatório: Movimentações processuais em Inquérito civil. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, 2019.

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total geral
Instaurados	10.559	17.639	6.359	30.508	20.427	85.492
Finalizados	6.712	14.303	6.307	39.786	28.597	95.705
Em Andamento, Instaurados (Antes de 2016)	7.434	11.964	4.062	88.193	14.061	125.714
Em Andamento, Instaurados (2016)	9.184	4.522	1.569	19.864	5.011	40.150
Em Andamento, Instaurados (2017)	11.075	6.234	1.555	19.769	5.960	44.593
Em Andamento, Instaurados (2018)	13.094	12.436	1.748	19.048	7.981	54.307
Petição Inicial	1.502	2.627	667	9.026	3.808	17.630
TAC	1.016	1.310	242	3.247	2.898	8.713
Arquivamento sem TAC	5.143	12.583	2.874	27.822	14.763	63.185
Arquivamento com TAC	973	1.173	190	3.721	4.409	10.466
Recomendação	783	1.465	610	1.230	1.959	6.047

Fonte: CNMP/Ind, Resolução CNMP nº 74 de 19 de julho de 2011.

Fonte: CNMP, 2020.

Ainda há uma proeminência de ajuizamento de ações em relação às demais providências extrajudiciais de resolução de conflitos. Não há, todavia, como aferir se

as ações ajuizadas tiveram, também, maturação e tentativas de solução negociadas, de modo a garantir o alcance efetivo da resolutividade ministerial esperada.

Sendo o Ministério Público - no desenho institucional trazido pela Constituição de 1988 - responsável pela fiscalização dos ciclos de políticas públicas de cidadania, há de ser possível avaliar o real impacto de sua atuação na gestão de adimplemento dos Direitos Sociais. Ou seja, demonstrando-se, inequivocamente, a responsividade causada, com a atuação da administração pública fiscalizada; quais foram os impactos sentidos pelo usuário do serviço para solução dos obstáculos que se colocavam à fruição da cidadania em plenitude.

Volta-se o Ministério Público, portanto, para a solução dos conflitos estruturais, que promovam “uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, implementando ou corrigindo uma determinada política pública” (DAHER *et al.*, 2019, p. 48).

A ausência de apresentação unificada dos resultados finais das demandas coletivas ajuizadas pelo Ministério Público dificulta, sobremaneira, a identificação dos resultados sociais alcançados com a atuação promovida pela instituição, obstando, assim, a efetiva *accountability* do órgão.

5 SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA

A Bahia, apesar de ter sido território de instalação do Tribunal de Relação da Bahia, identificado como primeiro local em que houve a atuação do primeiro Promotor de Justiça no Brasil, não foi protagonista na construção do Ministério Público com os contornos que conhecemos hoje.

Durante quase todo o processo de conformação do Ministério Público nacional, o Ministério Público do Estado da Bahia foi mantido sob a tutela do Poder Executivo, comportando-se como um braço consultivo e de defesa deste.

Em 1935, a Constituição do Estado da Bahia contemplou “o Ministério Público como um dos órgãos de cooperação das atividades governamentais”. A chefia do órgão era exercida pelo Procurador-Geral do Estado, nomeado dentre os membros de notório saber e reputação ilibada do Ministério Público ou da Ordem dos Advogados – OAB.

Já em 1947, a Constituição Estadual previu, pela primeira vez, em capítulo próprio, o Ministério Público²⁷ e, somente após dois anos, é que a lei estadual 160 de 1949, estabeleceu a estrutura Administrativa do Ministério Público baiano.

Neste período, aos promotores públicos, que eram os membros do Ministério Público de primeira entrância, cabia, majoritariamente, a deflagração das ações penais. No âmbito cível, o papel a ser desempenhado pelo Ministério Público era o de representação dos interesses fazendários do Estado²⁸.

Por lei, cabia ao Governador do Estado a legitimidade para aplicar penas disciplinares aos membros do Ministério Público, podendo destitui-los da função, colocá-los em disponibilidade, ou demiti-los a bem do serviço público. Disto,

²⁷ Art. 70 - O Ministério Público é órgão de defesa da lei e de sua fiel execução.

§ 1º - O Ministério Público será organizado sob a chefia do Procurador Geral da Justiça, com tantos representantes quantos forem criados e com as atribuições que a lei lhes conferir.

§ 2º - É assegurada aos membros do Ministério Público, a irredutibilidade dos vencimentos.

§ 3º - Os vencimentos dos representantes do Ministério Público, de carreira, na primeira instância, serão fixados com diferença não superior a vinte por cento dos percebidos pelos juízes junto aos quais funcionem (BAHIA, 1947).

²⁸ O artigo 131 da referida Lei (BAHIA, 1949) lista detalhadamente as ações que competem ao promotor de justiça, recomenda-se sua consulta em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-160-1949-bahia-organiza-o-ministerio-publico>.

compreende-se que o Ministério Público estava inserido na estrutura do Poder Executivo.

Em 1966, já durante o regime ditatorial inaugurado pelo Golpe Militar, foi editada a Lei estadual nº 2.315, de 15 de março de 1966, que estabeleceu o Ministério Público do Estado da Bahia como “órgão de defesa da Lei e de sua fiel execução”. Manteve a construção normativa anterior. O Ministério Público do Estado da Bahia era composto do seguinte modo:

Art. 2º - São órgãos do Ministério Público:

a) na 2ª Instância:

I - O Procurador Geral da Justiça;

II - Os Procuradores da Justiça do Estado;

III - O Conselho Superior do Ministério Público.

b) na 1ª Instância, sob denominação genérica de Promotores da Justiça:

I - os Promotores Públicos;

II - os Curadores;

III - os Promotores Substitutos (BAHIA, 1966).

O Procurador-Geral de Justiça era o único membro demissível *ad nutum*; nomeado pelo Governo do Estado, com aprovação do Poder Legislativo, não precisava, sequer, ser membro efetivo do Ministério Público. Bastava que possuísse bacharelado em direito e que contasse mais de 30 (trinta) anos completos. Para os demais cargos, o ingresso na carreira se fazia por meio de concurso público, na condição de promotor público de primeira entrância.

Os Procuradores de Justiça, por sua vez, eram membros que progrediam na carreira, por meio dos critérios alternados de antiguidade e merecimento, com escolha, neste último caso, pelo Governador do Estado, a partir de lista tríplice a ele apresentada.

Verifica-se que se manteve a atuação bastante íntima do Governo do Estado em relação ao Ministério Público, que influenciava na própria progressão na carreira. Não bastasse a ingerência política, no que diz respeito à avaliação meritória do desempenho funcional dos membros ministeriais, concentrou-se, também neste normativo, o poder disciplinar na figura do Governador do Estado.

A lei estadual 3623, de 1977, estabeleceu de forma mais pormenorizada o sistema de penalização do membro, mantendo, todavia, a composição de primeira entrância do Ministério Público²⁹.

Finalmente a Lei Estadual nº 4.264/1984 estabeleceu a primeira lei orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia, que retirou da composição do órgão os defensores públicos, unificando os cargos de curadores e promotores públicos em uma única nomenclatura, promotores de Justiça.

Este normativo ainda estruturou a composição do Ministério Público baiano em dois itens: órgãos da Administração Superior, com atribuição de organizar a estrutura institucional interna; e órgãos de execução, responsáveis pelo exercício da atividade final do *parquet*³⁰.

Além disto, vedou-se o preenchimento de qualquer cargo do Ministério Público por membros estranhos à instituição; manteve-se no executivo a escolha do

²⁹ Art. 2º - São órgãos do Ministério Público:

I - na segunda instância:

- a) Procurador-Geral da Justiça;
- b) Colégio de Procuradores da Justiça;
- c) Conselho Superior do Ministério Público;
- d) Corregedoria-Geral do Ministério Público;
- e) Procuradores da Justiça.

II - na primeira instância:

- a) Promotores Públicos;
- b) Curadores;
- c) Defensores Públicos;
- d) Promotores Substitutos;
- e) Defensores Públicos Substitutos.

Parágrafo único - São órgãos auxiliares do Ministério Público:

- a) Estagiários;
- b) Secretaria do Ministério Público (BAHIA, 1977).

³⁰ Art. 5º - São órgãos do Ministério Público:

I - da administração superior:

- a) Procurador-Geral de Justiça;
- b) Colégio de Procuradores;
- c) Conselho Superior do Ministério Público;
- d) Corregedoria-Geral do Ministério Público.

I - da execução:

- a) no segundo grau de jurisdição;
 - 1 - Procurador-Geral da Justiça;
 - 2 - Procuradores de Justiça;
- b) no primeiro grau de jurisdição, com a denominação genérica de Promotores de Justiça:
 - 2 - Promotores Públicos;
 - 3 - Curadores;
 - 4 - Promotores Substitutos (BAHIA, 1984).

Procurador-Geral de Justiça, mas limitada aos membros do Ministério Público com mais de 10 anos de carreira³¹.

A Constituição Federal, promulgada em 1988, delimitou os contornos do Ministério Público brasileiro, mas foi somente em 1989, com a Constituição do Estado da Bahia, que se normatizaram as prerrogativas funcionais do Ministério Público local. E foi somente em 1991 que ocorreu a primeira eleição em que os membros puderam influenciar na definição do Procurador-Geral de Justiça, mediante voto para formular a lista tríplice a servir de baliza para definição pelo Governo do Estado.

Em 1996, após a edição da Lei orgânica nacional do Ministério Público, de 1993, entrou em vigor a Lei Complementar Estadual n°. 11, que estabeleceu logo em seu artigo primeiro: “Art. 1º - O Ministério Público é 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” (BAHIA, 1996).

Assegurou-se, assim, também por Lei, ao Ministério Público do Estado da Bahia, autonomia funcional, administrativa e financeira, quase oito anos após a previsão constitucional.

5.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA HOJE – ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

O Ministério Público da Bahia tem sua gestão administrativa descentralizada, dividindo-se em 29 Regionais, no interior do estado, e mais a capital.

Quadro 2 - Promotorias Regionais Administrativas

Alagoinhas	Jacobina
Barreiras	Jequié
Bom Jesus da Lapa	Juazeiro
Brumado	Paulo Afonso
Camaçari	Porto Seguro
Euclides da Cunha	Salvador
Eunápolis	Santa Maria da Vitória
Feira de Santana	Santo Antônio de Jesus
Guanambi	Seabra
Ibotirama	Senhor do Bonfim
Ilhéus	Serrinha

³¹ Art. 6º - É vedado o exercício das funções do Ministério Público a pessoa a ele estranha (BAHIA, 1996).

Irecê	Simões Filho
Itaberaba	Teixeira de Freitas
Itabuna	Valença

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Cada uma destas regionais é constituída por promotorias de justiça que podem ser de entrância final, intermediária ou final – graduação do nível da carreira, existindo, em todo o estado, a presença da Instituição em 220 cidades baianas, com 725 unidades de lotação, divididas por atribuição e titularidade de membro.

De acordo com o relatório de gestão, do ano de 2020, encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia, o MPBA contava com 1.805 integrantes com vínculo permanente com o Estado, dos quais 580 Membros e 1.225 Servidores. Já em relação aos integrantes sem vínculo, o MPBA tem à sua disposição 712 Servidores, perfazendo total de 2.517 integrantes, que atuam em órgãos e unidades das áreas meio e finalísticas da Instituição, situadas na capital e nas Comarcas do interior do estado.

Atualmente, o Ministério Público do Estado da Bahia possui o seguinte quadro de cargos de carreira:

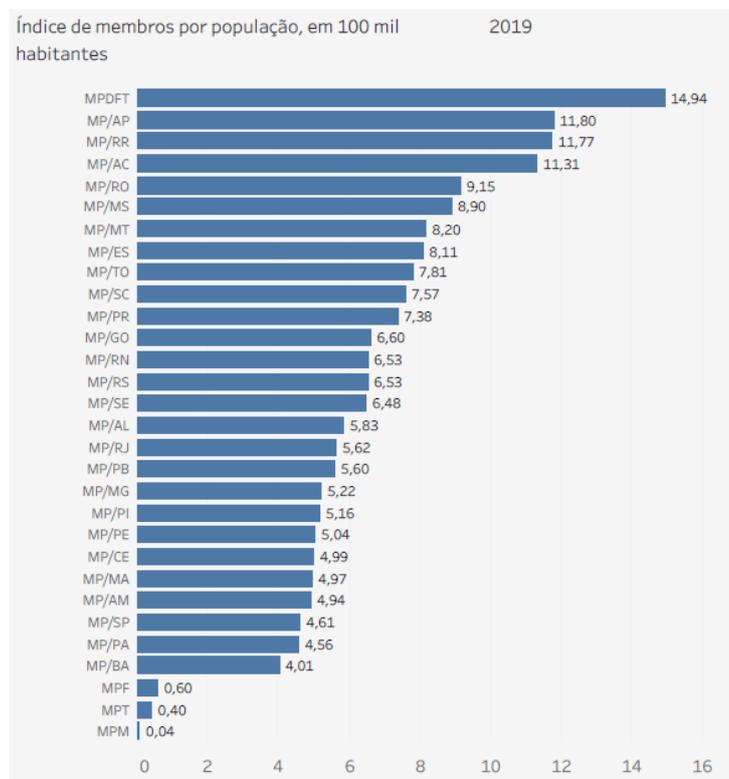
Quadro 3 - Cargos Vagos e Ocupados em 2021 na carreira de Membro

CARREIRA: MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO			
Cargos	Existentes	Ocupados	Vagos
(a)	(b)	(c)	(d)
Procurador de Justiça	57	56	1
Promotor de Justiça de Entrância Final	434	385	49
Promotor de Justiça de Entrância Intermediária	150	102	48
Promotor de Justiça de Entrância Inicial	141	13	128
Promotor de Justiça Substituto	25	21	4
Fonte: Secretaria-Geral			
Data da Última Atualização: 28/02/2021			

- (a) Cargos – Nome dos cargos efetivos.
 (b) Existentes – Quantidade de cargos existentes
 (c) Ocupados – Quantidade de cargos ocupados
 (d) Vagos – Quantidade de cargos vagos. Incluem-se as vacâncias.

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

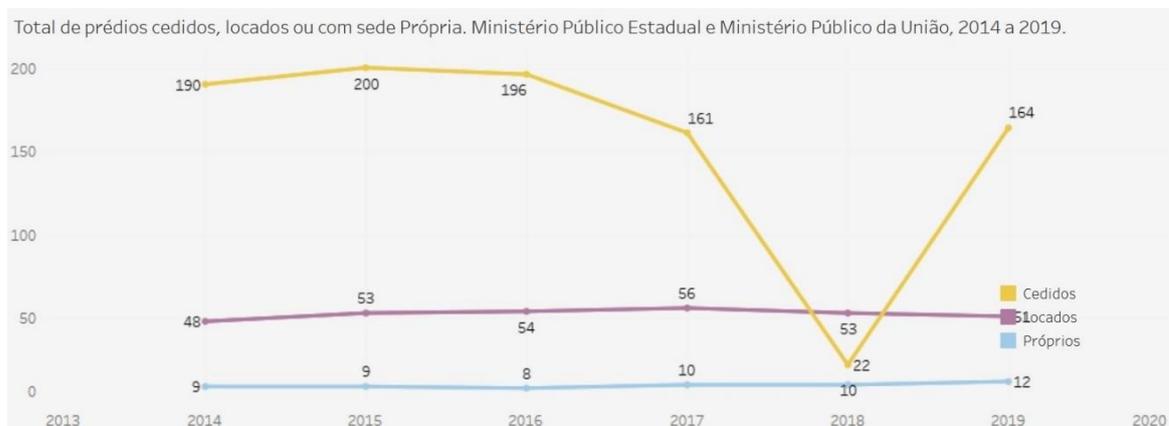
Este quantitativo de membros previsto representa um dos menores índices nacionais. Isto, sem dúvida, representa uma barreira à capacidade operacional do Ministério Público; não existem recursos humanos em número suficiente para dar suporte ao cumprimento do *munus* institucional em todo o Estado da Bahia, que é o 5º estado brasileiro em extensão territorial.

Quadro 4 - Índice de Membros por população

Fonte: CNMP, 2020.

O primeiro concurso para servidor do MPBA foi realizado apenas no ano de 2004. Desde então, houve incremento expressivo no número de servidores de carreira ativos em todo o estado. Todavia, foi somente no ano de 2020 que as promotorias de justiça começaram a ser beneficiadas com assessoramento técnico jurídico, que permite auxílio especializado para as diversas funções desenvolvidas pelas unidades funcionais (PINHEIRO, 2020). Existem, ainda hoje, lotações que não contam com servidores do quadro, a obstar-lhes a execução adequada da prestação do serviço público.

A estrutura física do Ministério Público da Bahia não apresenta melhores índices. Nada obstante ser o Ministério Público estadual que mais conta com sedes em termos nacionais – 227 registradas junto ao CNMP –, não houve investimento significativo para aquisição de sedes próprias; é elevado o número de prédios cedidos – em regra, salas que ficam dentro dos fóruns, sem estrutura minimamente adequada para permitir a execução de suas atividades.

Gráfico 5 - Total de prédios cedidos, locados ou com sede própria (2014-2019)

Fonte: CNMPInd, Resolução CNMP nº 74 de 19 de julho de 2011 e Radar Estratégico, Comissão de Planejamento Estratégico, CNMP.

Total de prédios cedidos, locados ou com sede própria por região e unidade. Ministério Público Estadual e Ministério Público da União, 2019.

Região	Unidade	Cedidos	Locados	Próprios	Total de prédios
Nordeste	MP/BA	164	51	12	227
	Total	164	51	12	227
Total geral		164	51	12	227

Fonte: CNMPInd, Resolução CNMP nº 74 de 19 de julho de 2011 e Radar Estratégico, Comissão de Planejamento Estratégico, CNMP.

Fonte: CNMP, 2020.

Estes entraves na organização especial e de recursos humanos reclama que se aprimore a gestão.

O MPBA, todavia, não está entre as piores posições, quando o comparativo toma por referência o orçamento, conforme se depreende da previsão do órgão no ano de 2021, em face aos demais Ministérios Públicos estaduais:

Quadro 5 - Comparativo dos Orçamentos dos MPs Estaduais

Ranking	Estado	Pessoal e Encargos	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Demais Grupos de despesas	Total
1º	São Paulo	2.230.939.034,00	427.883.734,00	8.948.611,00	10,00	2.667.771.389,00
2º	Minias Gerais	1.978.724.519,00	324.162.873,00	128.292.472,00		2.431.179.864,00
3º	Rio de Janeiro	1.195.600.702,00	613.630.830,00	72.317.502,00	5.000.000,00	1.886.549.034,00
4º	Rio Grande do Sul	1.196.609.499,00	115.967.094,00	12.981.881,00	295.444,00	1.325.853.918,00
5º	Paraná	824.317.485,00	190.225.082,00	75.130.000,00		1.089.672.567,00
6º	Distrito Federal e Territórios	783.228.678,00	113.162.498,00	4.167.947,00	831.578,00	901.390.701,00
7º	Goias	697.612.797,22	120.847.000,00	34.843.000,00		853.302.797,22
8º	Santa Catarina	585.036.135,00	182.847.878,00	28.389.222,00		796.273.235,00
9º	Bahia	535.000.000,00	127.008.000,00	21.997.000,00	-	684.005.000,00
10º	Pará	497.484.606,33	148.703.385,28	21.680.893,00	940.000,00	668.808.884,61
11º	Pernambuco	416.623.200,00	112.667.600,00	10.340.000,00		539.630.800,00
12º	Mato Grosso	370.059.392,00	115.550.710,00	26.767.054,00		512.377.156,00
13º	Mato Grosso do Sul	267.095.900,00	206.424.806,00	30.131.100,00	51.000,00	503.702.806,00
14º	Ceará	381.158.658,00	98.208.558,00	12.275.000,00	2.394.000,00	494.036.216,00
15º	Espirito Santo	323.300.429,00	98.623.256,00	10.023.427,00	-	431.947.112,00
16º	Maranhão	306.033.000,00	69.096.000,00	4.480.000,00		379.609.000,00
17º	Rondônia	226.354.856,00	73.763.103,00	10.952.548,00		311.070.507,00
18º	Rio Grande do Norte	222.537.000,00	72.304.000,00	10.264.000,00		305.105.000,00
19º	Amazonas	219.648.000,00	56.716.000,00	9.148.000,00	100.000,00	285.612.000,00
20º	Paraíba	231.074.663,00	35.962.090,00	5.026.981,53		272.063.734,53
21º	Piauí	169.031.250,00	51.422.199,00	3.070.000,00	252.912,00	223.776.361,00
22º	Tocantins	161.540.454,00	48.889.374,00	9.273.441,00	-	219.703.269,00
23º	Sergipe	160.628.726,00	36.106.659,00	5.502.015,00	-	202.237.400,00
24º	Amapá	128.694.690,00	51.140.110,00	4.486.665,00	-	184.321.465,00
25º	Alagoas	141.447.074,00	29.144.827,00	3.039.130,00	-	173.631.031,00
26º	Acre	90.910.290,00	24.922.000,00	7.891.000,00	889.000,00	124.612.290,00
27º	Roraima	72.216.131,00	17.724.839,00	143.159,00	153.087,00	90.237.216,00
TOTAL		14.412.907.168,55	3.563.104.505,28	571.562.048,53	10.907.031,00	18.558.480.753,36

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Analisando-se, ainda, a série histórica orçamentária do MPBA dos anos de 2016 a 2020, percebe-se progressivo incremento da dotação orçamentária. Apesar disto, constata-se que, em todos eles, foi necessária suplementação orçamentária; o estado da Bahia precisou complementar o custeio para permitir fazer frente às despesas do órgão.

E, em meio à execução orçamentária do Ministério Público, identifica-se que o investimento e manutenção da estrutura adequada para o cumprimento da atividade finalística não é prioridade. Ao revés, é esta, quase sempre, uma das epígrafes decotadas das previsões orçamentárias.

De acordo com os relatórios de gestão encaminhados pelo MPBA ao TCE para prestação de contas, apenas em dois períodos – 2016 e 2019 –, não houve, ao final da execução orçamentária, diminuição das despesas destinadas ao grupo de “Programas Finalísticos e Estruturantes”, grupo que engloba exatamente os investimentos, tais como ampliação da estrutura física e lógica e implementação de projetos institucionais das áreas finalísticas.

5.2 DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MPBA

O Ministério Público baiano esbarra em graves entraves à promoção do serviço público que lhe é confiado. Recursos humanos limitados, estrutura incipiente e excesso de atribuições dificultam a efetividade da atuação institucional.

Identifica-se, todavia, que, pelo menos desde 2002, antes mesmo do PEN do CNMP, o MPBA busca fomentar uma atuação estratégica, orientando o exercício das atividades, pelos seus membros, em uma mesma direção, institucional.

Em dezembro de 2002, restou concertado um Plano Geral de Atuação – PGA, com duração temporal de 5 anos (2004-2009) no Ministério Público da Bahia. Este PGA foi construído internamente a partir de diversas reuniões com membros titulares de todas as áreas de atuação do MPBA. Dele, resultaram 3 grandes eixos estratégicos: luta contra criminalidade e defesa dos interesses individuais indisponíveis; direitos da coletividade em primeiro lugar; e modernização das políticas organizacional e de gestão³².

O PGA 2004-2009, como visto, foi elaborado de forma endógena; contribuíram e participaram apenas os membros do Ministério Público. Padeceu, portanto, da imprescindível participação social, essencial para lhe assegurar a característica democrática.

No ano de 2005, a Administração Superior do MPBA editou o Ato Normativo 05 de 2005, por meio do qual criou o “Comitê de Planejamento e Controle, com a finalidade de articular, formular, apreciar e integrar planos, programas e metas prioritárias, promovendo a efetividade das ações do Ministério Público do Estado da Bahia” (MPBA, 2005). De forma mais específica, os objetivos previstos eram os de:

³² No eixo de Luta contra a criminalidade e Defesa dos interesses individuais, houve a identificação das seguintes estratégias: Combate às organizações criminosas, combate à sonegação fiscal e Atividade de inteligência criminal. Na área cível, houve como estratégia a valorização das demandas destinadas a valorizar o núcleo familiar, desenvolvendo projetos como o Paternidade responsável, que objetiva desburocratizar o reconhecimento de filiação. Além dele, instalou-se o projeto “MP vai às Ruas”, para facilitação do acesso da população aos serviços do Ministério Público. No eixo do “Programa de Direitos da coletividade em primeiro lugar” destacou-se as atuações de Proteção ambiental, aplicação da Lei 8078/1990 no que tange aos direitos consumeristas, com estabelecimento do Projeto de combate ao abate clandestino de carnes, Instituição da Primeira Promotoria de Justiça em território nacional cuja atribuição é de Combate ao Racismo, assegurar a aplicação da Lei de idoso e Acessibilidade nas instituições públicas. Já o eixo de modernização resultou na realização do primeiro concurso público para servidores e implantação de sistemas de coleta de dados de atuação – SIMP (MPBA, 2002).

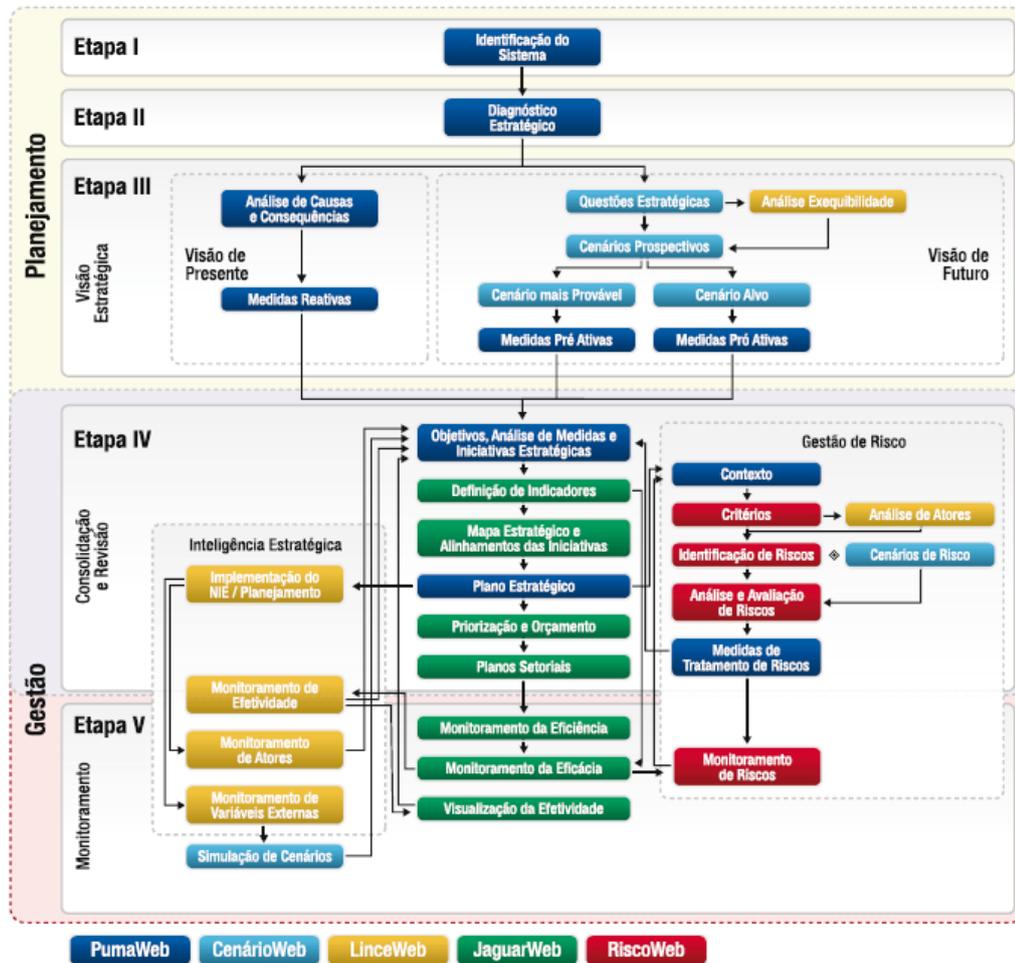
- instituir um modelo de gestão, com o estabelecimento de papéis e instrumentos, para a formulação e implementação do planejamento estratégico no Ministério Público do Estado da Bahia;
- dar continuidade ao processo de planejamento estratégico em curso na Instituição, voltado para o período 2004-2009;
- implementar no Ministério Público Estado da Bahia uma política de atuação baseada na definição de prioridades (MPBA, 2005).

Em 30 de abril de 2010, na reunião dos Coordenadores do Centro de apoio do Ministério Público da Bahia, identificou-se que os objetivos destacados no PGA 2004-2009 já haviam sido exauridos. E, em decorrência disto, a Procuradoria-Geral de Justiça iniciou a adoção de medidas necessárias para avançar na modernização das práticas do MPBA.

Somente no ano de 2011, foi instituído o primeiro Plano Estratégico do MPBA, com recorte temporal de 2011-2023. Em sua cartilha de apresentação, o MPBA identifica que utilizou o “Método Grumbach”, que busca apoio em cenários prospectivos para edição do instrumento de gestão. De acordo com Flávia de Araújo e Silva e Carlos Alberto Gonçalves (2011, p. 458-476):

O método, segundo Grumbach (2000), contempla três elementos fundamentais – decisor estratégico, grupos de controle e peritos – e é composto por quatro fases, sendo as duas primeiras identificação do sistema e diagnóstico estratégico. A terceira fase, visão estratégica, se desdobra em visão do presente e do futuro, sendo que a primeira busca definir ações de curto e médio prazo baseadas no cenário atual e a segunda foca medidas de médio e longo prazo tendo em vista a geração e interpretação de cenários prospectivos. Nessa fase, primeiro são levantados e discutidos os eventos ou questões estratégicas que podem impactar a organização. A ocorrência ou não dos eventos resulta na quantidade de cenários possíveis, calculados por 2^n , em que n é o número de eventos. Os cenários são avaliados pelos peritos em relação à probabilidade de ocorrência dos eventos, ao impacto que estes causariam e à probabilidade condicionada de um evento em relação aos demais. Esta fase é realizada com auxílio do software Puma, em virtude da grande quantidade de cenários que podem ser gerados. Também é utilizado o software Lince, que auxilia no processo de Simulação e Construção de Futuro. Ainda na fase 3, há a etapa de avaliação de medidas (que podem ser agrupadas em objetivos, política, metas) e gestão de resistência, buscando ações que aumentem a probabilidade de ocorrência de cenários favoráveis. Por fim, na quarta fase, Consolidação do Planejamento, são revisadas as informações obtidas nas fases anteriores e é elaborado o plano estratégico, que pode ser desdobrado em planos setoriais (SILVA; GONÇALVES, 2011, p. 458-476).

Figura 6 - Método Grumbach



Fonte: MPBA, 2011.

Do normativo institucional que orienta esta organização administrativa, tem-se que o Plano Estratégico (MPBA, 2011, p. 480):

[...] do Ministério Público do Estado da Bahia possibilitará ineditamente o diagnóstico, o mapeamento e a consolidação de todas as atividades meio e fim em um único instrumento de planejamento e gestão. Este constituirá em uma importante ferramenta que, uma vez executada, monitorada e retroalimentada, propiciará a orientação e o alinhamento físico, orçamentário e financeiro dos diversos planos existentes – Plano Plurianual (PPA), Orçamento Anual, Plano Geral de Atuação (PGA) e os Planos Administrativo, Táticos e Operacionais – à consecução, priorizada e ordenada, de suas iniciativas, estratégias e objetivos. 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).

O Plano Estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia - MPBA para os anos de 2011 a 2023 é sintetizado no seguinte Mapa Estratégico:

Figura 7 - Mapa Estratégico do MPBA



Fonte: MPBA, 2011.

O PE/MPBA, ao contrário do que ocorreu no PGA 2004-2009, além da participação de membros e servidores, foi elaborado a partir de consultas públicas, por meio das quais a população baiana pôde indicar as áreas reputadas prioritárias para atuação do MPBA: a Saúde, a Educação e a Segurança Pública (MPBA, 2011, p. 12).

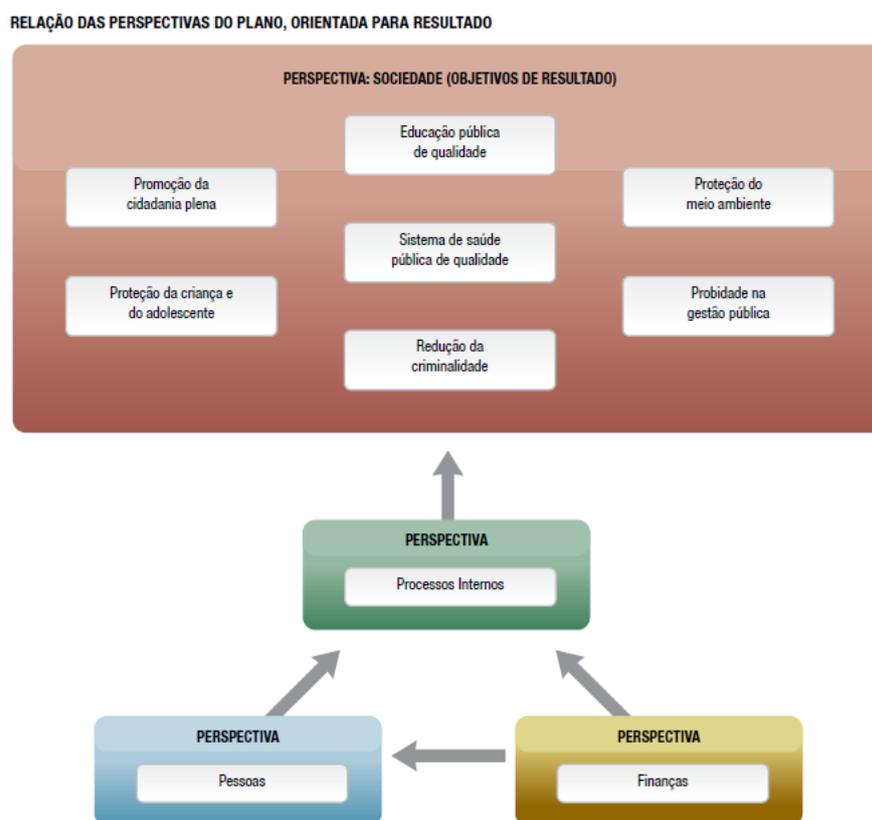
Estas consultas públicas foram realizadas por meio de questionários inseridos em sítio de internet, permitindo a participação de qualquer interessado. O método, por certo, não permitiu o adequado implemento do princípio da participação social, já que há barreiras econômicas, sociais e regionais para o acesso efetivo à rede mundial de computadores.

Além disto, não foi registrado nenhum movimento de comunicação social concitando a população baiana à participação da consulta pública realizada. Deste modo, não se pode anotar como característica deste instrumento a adequação, também, ao princípio da participação democrática.

O PE/MPBA estabeleceu 4 perspectivas a serem adotadas para aferir a performance institucional:

- Perspectiva da sociedade – permite que a instituição oriente suas ações estratégicas com foco em resultado e atenda efetivamente aos anseios da sociedade;
- Perspectiva dos processos internos – identifica os processos mais críticos, possibilitando a planificação e execução de ações para o alcance das estratégias e a realização dos objetivos estratégicos;
- Perspectiva de aprendizado e crescimento – valoriza a capacidade das pessoas e dos sistemas de informação e a motivação da organização.
- Perspectiva orçamento – objetiva o crescimento de receitas, a redução dos custos e a melhoria da produtividade, gerando uma sustentação organizacional. (MPBA, 2011, p. 40)

Figura 8 - Relação das perspectivas do plano, orientada para resultado



Fonte: MPBA, 2011.

Ao final, o PE/MPBA definiu o foco das ações estratégicas em três pilares: 1. Redução dos índices de criminalidade, 2. Melhoria da qualidade dos serviços de saúde pública e 3. Redução da taxa de analfabetismo.

Diante do Mapa Estratégico e do foco das ações, foram consignados 25 (vinte e cinco) objetivos estratégicos da elaboração e execução dos programas de ação do MPBA, divididos nos 3 eixos de perspectiva. Cada um destes, por sua vez, contou com metas específicas, as chamadas Iniciativas Estratégicas, para alcançar os objetivos almejados.

O PE/MPBA serviu de referência para delimitação do Plano Plurianual Orçamentário do órgão do exercício de 2012-2015. Foi a partir dele que se identificou que a matriz programática para o quadriênio 2012-2015 contemplaria os programas de Defesa da Sociedade e Garantia da Cidadania Plena e Modernização do Ministério Público.

Em 2012, editou-se o Ato Normativo nº 022/2012, que instituiu para a execução do PE/MPBA a edição anual do Plano Geral de Atuação – PGA, que orienta a Lei Orçamentária Anual, e estabelece, para um recorte temporal de um ano, as metas prioritárias dos diversos objetivos estratégicos.

O mesmo Ato Normativo previu, para operacionalizar o PGA, a construção de três instrumentos táticos: o Plano Administrativo, o Plano Setorial e o Plano Operacional de Atuação:

Art. 5º. O Plano Geral de Atuação deverá orientar o Plano Administrativo, os Planos Setoriais e os Planos Operacionais de Atuação.

§ 1º O Plano Administrativo, ferramenta de planejamento tático da área meio, será desdobrado do Plano Geral de Atuação pelo Procurador-Geral de Justiça, com participação dos órgãos de administração superior, de administração, de execução e auxiliares.

§ 2º O Plano Setorial, ferramenta de planejamento tático, será desdobrado do Plano Geral de Atuação pelos Centros de Apoio Operacional, Corregedoria Geral do Ministério Público, Ouvidoria do Ministério Público, Escola Superior do Ministério Público e Assessoria Especial, fixando as diretrizes orientadoras da atividade operacional, com o detalhamento das ações a serem desenvolvidas.

§ 3º O Plano Operacional de Atuação, ferramenta de planejamento da atuação finalística, será formulado pelas Procuradorias de Justiça e Promotorias de Justiça sempre alinhado ao Plano Geral de atuação (MPBA, 2012).

Estes planos servem à conformação do modo pelo qual as iniciativas estratégicas do PGA devem ser executadas pelos membros do Ministério Público para promoção da atividade-fim, o desdobramento final do Planejamento Estratégico.

Figura 9 - Desdobramento (Alinhamento)

Fonte: MPBA, 2011.

O MPBA, hoje, em atenção ao Ato Normativo 01/2012, conta com uma Coordenadoria de Gestão Estratégica – CGE, órgão da Administração Superior diretamente ligado ao Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça, que é responsável por assegurar o cumprimento do PEN/MPBA.

Para tanto, a CGE possui orçamento destacado, voltado quase que integralmente à manutenção de parque tecnológico, que permita a medição adequada dos indicadores inseridos no PGA. Esta coordenação conta, desde o ano de 2016, com o sistema de monitoramento CHANNEL.

O sistema CHANNEL sustenta-se em relatórios trimestrais, preenchidos pelas coordenações de apoio de cada área institucional – meio e finalística –, e a partir dos quais se aferem e quantificam os resultados alcançados pela instituição.

Exatamente por conta desta possibilidade de controle via sistema, é que se optou, na presente pesquisa, por avaliar o Plano Estratégico em relação ao PPA 2016-2019. Todos os relatórios de acompanhamento de indicadores do período, bem como a prestação de contas das despesas do MPBA ao Tribunal de Contas do Estado, já se encontram no CHANNEL.

5.3 DA ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO MPBA PARA O ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

A área de enfrentamento à corrupção do MPBA é capitaneada pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção à Moralidade Administrativa – CAOPAM.

O CAOPAM foi criado por meio do Ato Normativo nº 27/2014 e possui como objetivo precípua “elaborar, coordenar, acompanhar e avaliar programas, projetos e atividades institucionais relativas à defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa” (MPBA, 2014).

É, portanto, o CAOPAM o órgão da Administração Superior do MPBA destacado para concretizar, no plano operacional tático, aquilo que foi projetado estrategicamente no que tange à atuação cível, predominantemente – do enfrentamento à corrupção.

Além disto, ao CAOPAM também restou atribuída a função de “realizar estudos e pesquisas voltados à formulação das políticas institucionais na área de defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, em articulação com os órgãos do Ministério Público”, além de tantas outras atribuições³³.

Para o exercício de suas funções, o CAOPAM, conforme normativo que o instituiu, deveria ser dotado de uma Coordenação, uma Unidade de Apoio Técnico e Administrativo e uma Unidade de Estudos e Projetos.

Porém, de acordo com informações colhidas no site do MPBA, o CAOPAM conta apenas com 3 Assistentes Técnico-Administrativo, que são servidores públicos de nível médio dos quadros do MPBA, e 2 Analistas Jurídicas, servidoras de nível Superior, além do Coordenador, Promotor de Justiça da entrância final da carreira.

O CAOPAM é, também, o Centro Operacional do MPBA com menor destaque do Orçamento:

³³ Referimos o leitor à leitura do Ato Normativo nº027/2014 (MPBA, 2014), especialmente, ao seu artigo 3º, disponível em: <https://www.mpba.mp.br/area/caopam/apresentacao>.

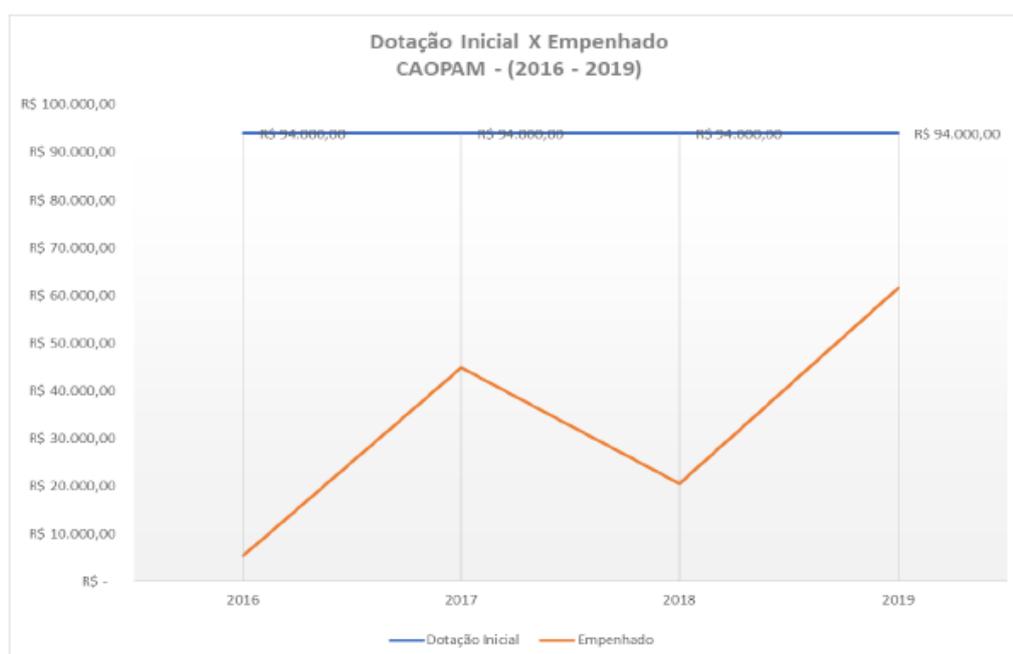
Figura 10 - Orçamento de Centros de Apoio, Núcleos e Grupos do MPBA

Unidade Gestora	2016	2017	2018	2019
CEAMA	R\$ 542.000,00	R\$ 588.000,00	R\$ 598.000,00	R\$ 598.000,00
CEDUC	R\$ 272.000,00	R\$ 272.000,00	R\$ 272.000,00	R\$ 272.000,00
CESAU	R\$ 242.000,00	R\$ 242.000,00	R\$ 242.000,00	R\$ 242.000,00
CAOCA	R\$ 220.000,00	R\$ 220.000,00	R\$ 220.000,00	R\$ 220.000,00
CAODH	R\$ 213.000,00	R\$ 213.000,00	R\$ 213.000,00	R\$ 213.000,00
CAOCRIM	R\$ 194.000,00	R\$ 194.000,00	R\$ 194.000,00	R\$ 194.000,00
NUMA	R\$ 176.000,00	R\$ 176.000,00	R\$ 176.000,00	R\$ 176.000,00
NUSF	R\$ 170.000,00	R\$ 170.000,00	R\$ 160.000,00	R\$ 160.000,00
CEDSP	R\$ 159.000,00	R\$ 159.000,00	R\$ 159.000,00	R\$ 159.000,00
CAOCIFE	R\$ 123.000,00	R\$ 123.000,00	R\$ 123.000,00	R\$ 123.000,00
GEDEM	R\$ 107.000,00	R\$ 107.000,00	R\$ 107.000,00	R\$ 107.000,00
CEACON	R\$ 101.000,00	R\$ 101.000,00	R\$ 101.000,00	R\$ 101.000,00
CAOPAM	R\$ 94.000,00	R\$ 94.000,00	R\$ 94.000,00	R\$ 94.000,00
Total Geral	R\$ 2.613.000,00	R\$ 2.659.000,00	R\$ 2.659.000,00	R\$ 2.659.000,00

Fonte: Fiplan Gerencial.

Fonte: Sistema FIPLAN, MPBA.

Além de ser o Centro de Apoio com menor dotação orçamentária, durante os anos de 2016-2019, o CAOPAM empenhou valores bem abaixo do que aqueles que foram inicialmente planejados. O déficit no custeio de atividades voltadas precipuamente à atividade finalística da instituição no enfrentamento à corrupção foi expressivo:

Gráfico 6 - Dotação Inicial x Empenhado - CAOPAM (2016-2019)

Fonte: Fiplan Gerencial.

Fonte: Sistema FIPLAN, MPBA.

A atividade finalística do Ministério Público, por sua vez, é desenvolvida por meio dos grupos e núcleos especiais e promotorias de justiça.

Para o enfrentamento à corrupção, o MPBA conta, na capital do Estado (Salvador), com o Grupo Especial de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa – GEPAM; com o Núcleo de Crimes Atribuídos a Prefeitos – CAP; além do Grupo Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO (Resolução 004/2006 e 005/2019 do MPBA). Estes dois últimos, ligados mais intimamente ao Centro Operacional de Apoio às Promotorias Criminais – CAOCRIM, já que se ocupam da persecução penal dos atos de corrupção.

Tanto o CAP quanto o GAECO possuem atuação que se espalha por todo o território do Estado da Bahia. O primeiro por atribuição originária, já que os crimes praticados por prefeitos decorrentes do exercício da função destes é de atribuição originária da Procuradora-Geral de Justiça, cuja execução é delegada ao CAP.

A atribuição original do GAECO, por sua vez, remete à capital do estado. Contudo, os promotores do interior podem solicitar atuação conjunta com o órgão, desde que o fato perseguido envolva a prática de crimes complexos, de macrocriminalidade, como, em regra, só ocorrer no enfrentamento à corrupção.

Deste modo, o órgão especializado acaba por adicionar à atribuição originária aquela que resulta de designação por pedido, avolumando o quantitativo de procedimentos. Apesar disso, o GAECO conta apenas com 6 promotores de justiça designados pela Procuradoria-Geral de Justiça, dentre os membros com mais de dez anos de carreira. Para além disso, possui equipe de assessoria e assistência técnico-administrativa composta por 22 servidores: 8 servidores de carreira, 12 policiais militares cedidos pela Polícia Militar do Estado da Bahia, e 2 servidores de cargo de assistência técnica (CNMP, 2020).

O interior do estado da Bahia possui 99 promotorias de justiça com atribuição em defesa da moralidade administrativa e patrimônio público. Destas, apenas 3 promotorias possuem atribuição exclusiva para a área, são elas: 1ª Promotoria de Barreiras; 8ª Promotoria de Eunápolis; e 21ª Promotoria de Feira de Santana. Todas as demais executam as atividades de forma cumulada, tendo de dividir esforços com pelo menos mais uma atribuição.

É importante destacar que, após organização de taxionomia e divisão de atribuições, ocorrida no ano de 2011; as comarcas do interior do estado que contam com apenas duas promotorias de justiça possuem como atribuição destacada para uma delas o enfrentamento à criminalidade, a defesa da infância e juventude e a defesa da moralidade e patrimônio público, o que importa na atuação prioritária nas duas atribuições anteriores, conforme obrigação legal imposta, em detrimento do enfrentamento à corrupção no território.

Verifica-se, deste modo, que a construção orçamentária, estrutural e de recursos do Ministério Público do Estado da Bahia não foi pensada com foco no protagonismo ao enfrentamento à corrupção.

Ainda assim, de acordo com os dados de atuação finalística oriundos do CNMP, no ano de 2019, o MPBA instaurou 3.868 Inquéritos Civis, divididos em 9 assuntos. O tema “Improbidade Administrativa” abrangeu 1.175 deles.

Identifica-se, todavia, potencial inconsistência dos dados, já que, em análise ao sistema de informações do MPBA – IDEA, verifica-se divergência significativa de números. Segundo o registro neste sistema, no ano de 2019, teriam sido instaurados, ao todo, apenas 542 inquéritos civis.

Gráfico 7 - Quantidade de Procedimentos



Fonte: Cedido pelo MPBA, 2021.

Esta divergência numérica demonstra a dificuldade em promover tomada de decisão apenas com base nos dados oriundos do sistema de procedimentos do MPBA – IDEA. A inserção dos dados neste sistema ocorre de forma manual, em cada promotoria de justiça, muitas das quais não possuíam, à época, sequer assistente técnico-administrativo lotado.

Já a base de dados do CNMP é oriunda dos Relatórios Mensais de produtividade elaborados pelos membros do Ministério Público, que quantificam a atuação finalística deles isoladamente, tornando estes dados possivelmente mais bem qualificados, pois, em regra, realizados pelo próprio membro a partir da tabela unificada de taxonomia produzida pelo CNMP.

Assim, verifica-se que a base própria de dados do MPBA não aparenta ser idônea ou apta ao fornecimento dos elementos necessários à tomada de decisão pelo gestor.

5.4 DO PLANO ESTRATÉGICO DO MPBA PARA ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

No âmbito da defesa da Probidade Administrativa – objeto específico de estudo da presente pesquisa –, o Plano Estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia delimitou 5 Estratégias (MPBA, 2011, p. 77-79):

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.
5. Fiscalizar os recursos destinados à Saúde Pública.

O Plano Plurianual - PPA³⁴ 2016-2019 do MPBA, por sua vez, foi dividido em Programas Temáticos. O enfrentamento à corrupção compõe o programa intitulado

³⁴ Art. 165 CF. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

“Proteção da sociedade e fomento à cidadania”, que teria por objetivo “defender a construção de uma sociedade mais justa, equitativa, inclusiva e solidária cumprindo as atribuições constitucionais do MPBA, com vistas a fomentar a transformação da realidade” (BAHIA, 2016, p. 518).

De acordo com a exposição de motivos do MPBA na apresentação do referido instrumento orçamentário, no período de 2016-2019, a escolha das iniciativas estratégicas se deu de modo a “ampliar as ações desenvolvidas e dar visibilidade aos temas e projetos estratégicos institucionais para promover a qualificação dos serviços ofertados pelo MPBA à sociedade baiana” (BAHIA, 2016, p. 3)

O programa foi, ainda, cindido em duas áreas: 1. Cidadania Plena; e 2. Defesa social. Neste último, é que foram previstos os compromissos institucionais para enfrentamento da criminalidade e corrupção³⁵, identificando-se como indicadores para aferir o esforço para execução do planejado, o número de portais de transparência dos poderes executivos e legislativos municipais fiscalizados pelo Ministério Público do Estado da Bahia por ano, cuja medição estabelecida foi por unidade de medida, prevendo a fiscalização de 74 portais durante todo o período.

Foram previstos os seguintes compromissos para o enfrentamento à corrupção:

Fomentar o aprimoramento e a humanização do sistema de defesa social e segurança pública, através da articulação interinstitucional e incentivo à participação popular para fortalecimento do controle social, atuação preventiva e repressiva à criminalidade, aprimoramento dos serviços de inteligência e fluxos de informações e da articulação em rede (BAHIA, 2016, p. 499).

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

³⁵ De acordo com a justificativa do PPA, “As ações de enfrentamento à corrupção também foram consideradas como prioritárias pelo MPBA, uma vez que os efeitos ocasionados pela prática impactam no planejamento e execução das diversas políticas públicas a serem implementadas, além de projetar malefícios nas áreas social, econômica e política do país. Assim, no intuito de promover a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa por meio do aprimoramento dos mecanismos de prevenção e combate à corrupção, elencaram-se uma série de iniciativas para o próximo quadriênio, podendo-se registrar, dentre outras, a fiscalização dos portais de transparência e o acesso à informação dos Poderes Executivo e Legislativo no Estado da Bahia, bem como o aprimoramento de parcerias interinstitucionais com órgãos de controle e enfrentamento à improbidade administrativa” (BAHIA, 2016, p. 499).

Há aqui a confirmação de que o entendimento institucional do Ministério Público é o da necessidade de enfrentar a corrupção como forma a garantir a diminuição das iniquidades e o estabelecimento adequado do Estado Democrático de Direito, adotando-se como metodologia de atuação a esfera preventiva e repressiva para convalescimento e responsabilização dos ilícitos.

Estabeleceu-se como iniciativas estratégicas da área:

Tabela 6 - Iniciativas estratégicas da área

INICIATIVA	META
Realizar providências investigatórias na área de defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa	Fiscalizar portais de transparência de poderes executivo e legislativo no Estado da Bahia.
Fomentar a participação da sociedade na elaboração, conhecimento e fiscalização das contas públicas dos poderes Executivo e Legislativo no Estado da Bahia	Aprimorar parcerias interinstitucionais com órgãos de controle e enfrentamento à corrupção
Fomentar a simplificação dos instrumentos de informação sobre o orçamento e execução de contas públicas nos poderes executivo e Legislativo no Estado da Bahia.	Aprimorar parcerias interinstitucionais com órgãos de controle e enfrentamento à corrupção
Monitorar portais de transparência dos poderes Executivo e Legislativo no Estado da Bahia	Aprimorar parcerias interinstitucionais com órgãos de controle e enfrentamento à corrupção
Aprimorar parcerias interinstitucionais com órgãos de controle e enfrentamento à improbidade administrativa.	Implementar projeto de modernização da área de defesa do patrimônio público e Moralidade Administrativa.
Aprimorar a atuação conjunta das áreas de defesa da saúde e da educação do MPBA com os órgãos de fiscalização e controle da aplicação de recursos destinados à saúde e à educação públicas.	Implementar projeto de formação inicial e continuada da área de defesa do patrimônio público e moralidade administrativa do MPBA
Aprimorar fluxos e procedimentos da área de defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa do Ministério Público do Estado da Bahia.	Implementar projeto de formação inicial e continuada da área de defesa do patrimônio público e moralidade administrativa do MPBA
Disseminar ferramentas para a área de Defesa do patrimônio público e Moralidade administrativa do MPBA.	Implementar projeto de formação inicial e continuada da área de defesa do patrimônio público e moralidade administrativa do MPBA
Implementar projeto de formação inicial e continuada da área de defesa do patrimônio público e moralidade administrativa do MPBA.	Realizar ações de sensibilização em regionais do Ministério Público do Estado da Bahia para enfrentamento à corrupção.
Realizar ações de sensibilização em Regionais do Ministério Público do Estado da Bahia para enfrentamento à corrupção	Realizar atendimentos visando a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa.
Implementar medidas extrajudiciais ou judiciais visando a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa	Realizar atendimentos visando a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa.
Realizar atendimentos visando a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa.	Realizar atendimentos visando a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa.

Fonte: Elaborada pela autora, 2021.

Estas iniciativas estratégicas apontam o norte institucional que pode ser observado pelos membros da instituição, incentivando uma atuação que permita uma participação ativa da sociedade no controle qualitativo da administração pública, por meio da transparência das ações deste.

O mais interessante nestas iniciativas estratégicas é o reclame do órgão para promoção das articulações com outras instituições da Rede de controle. Estas iniciativas seriam aptas a garantir uma atuação institucional com embasamento técnico e de forma sistêmica com as demais instituições de controle. Aparentemente, há o reconhecimento do MPBA de insuficiência de sua estrutura para tomada de decisão isolada quanto ao tema, o que garantiria uma conjugação de esforços mais abrangente para resguardo da probidade administrativa.

Os planos gerais de atuação - PGA, que são os recortes anuais do Plano Estratégico, e que norteiam a construção do orçamento anual do MPBA, por sua vez, pinçaram, do ano de 2016-2019, as iniciativas estratégicas que foram priorizadas pela instituição, neste recorte temporal, do seguinte modo:

Quadro 6 – Iniciativas estratégicas priorizadas pela Instituição

Ano	Reestruturar e aperfeiçoar o combate à improbidade administrativa e a defesa do patrimônio público no MP/BA.	Promover a transparência das gestões e contas públicas em todo o estado.	Aperfeiçoar a persecução criminal dos crimes atribuídos a gestores públicos estaduais e municipais.	Aperfeiçoar a fiscalização da aplicação das verbas públicas destinadas às entidades do terceiro setor.	Fiscalizar os recursos destinados à Saúde Pública.
2016	1. Elaborar e implementar projeto visando à criação e estruturação do Centro de Apoio Operacional Às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa, dotando-os dos recursos necessários ao cumprimento de suas atribuições. 2. Elaborar e implementar projeto de capacitação dos integrantes do sistema de combate à improbidade administrativa e defesa do patrimônio público nas áreas de orçamento e finanças públicas, inteligência, TI e controle da administração pública.	Promover medidas extrajudiciais ou judiciais para a efetiva fiscalização das prestações de contas públicas e do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 100% dos municípios do estado da Bahia.	Celebrar convênio com o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) para acesso ao software de prestação de contas e disponibilização das condenações proferidas.	Promover reuniões sistemáticas com as federações que congregam as entidades do terceiro setor, sediadas no estado da Bahia, com vistas ao fortalecimento e melhor desempenho das suas atividades.	Promover uma atuação articulada e conjunta com o MPF e a área de Defesa da Saúde do MPBA na fiscalização dos recursos destinados à saúde pública.

2017	<p>1. Elaborar e implementar projeto visando à criação e estruturação do Centro de Apoio Operacional Às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa, dotando-os dos recursos necessários ao cumprimento de suas atribuições. 2. Elaborar e implementar projeto de capacitação dos integrantes do sistema de combate à improbidade administrativa e defesa do patrimônio público nas áreas de orçamento e finanças públicas, inteligência, TI e controle da administração pública. 3. Elaborar e implementar projeto visando à criação e manutenção de um cadastro único para Inquérito Civil (IC), Procedimento Investigatório Preliminar (PIP), Ação Civil Pública (ACP) e Ação Popular (APO), envolvendo a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa.</p>	<p>Promover medidas extrajudiciais ou judiciais para a efetiva fiscalização das prestações de contas públicas e do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 100% dos municípios do estado da Bahia.</p>	<p>Celebrar convênio com o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) para acesso ao software de prestação de contas e disponibilização das condenações proferidas.</p>	<p>Promover reuniões sistemáticas com as federações que congregam as entidades do terceiro setor, sediadas no estado da Bahia, com vistas ao fortalecimento e melhor desempenho das suas atividades.</p>	<p>Promover uma atuação articulada e conjunta com o MPF e a área de Defesa da Saúde do MPBA na fiscalização dos recursos destinados à saúde pública.</p>
2018	<p>1. Elaborar e implementar projeto visando à criação e estruturação do Centro de Apoio Operacional Às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa, dotando-os dos recursos necessários ao cumprimento de suas atribuições. 2. Elaborar e implementar projeto de capacitação dos integrantes do sistema de combate à improbidade administrativa e defesa do patrimônio público nas áreas de orçamento e finanças públicas, inteligência, TI e controle da administração pública. 3. Elaborar e implementar projeto visando à criação e manutenção de um cadastro único para Inquérito Civil (IC), Procedimento Investigatório Preliminar (PIP), Ação Civil Pública (ACP) e Ação Popular (APO), envolvendo a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa. 4. Elaborar e implementar projeto visando à difusão da campanha "O que você tem a ver com a corrupção", na capital e no interior do Estado, buscando a integração com projetos estratégicos interrelacionados.</p>	<p>Promover medidas extrajudiciais ou judiciais para a efetiva fiscalização das prestações de contas públicas e do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 100% dos municípios do estado da Bahia.</p>	<p>Não foram previstas iniciativas para esta estratégia.</p>	<p>Não foram previstas iniciativas para esta estratégia.</p>	<p>Promover uma atuação articulada e conjunta com o MPF e a área de Defesa da Saúde do MPBA na fiscalização dos recursos destinados à saúde pública.</p>
2019	<p>1. Elaborar e implementar projeto visando à criação e estruturação do Centro de Apoio Operacional Às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa, dotando-os dos recursos necessários ao cumprimento de suas atribuições. 2. Elaborar e implementar projeto de capacitação dos integrantes do sistema de combate à improbidade administrativa e defesa do patrimônio público nas</p>	<p>1. Promover medidas extrajudiciais ou judiciais para a efetiva fiscalização das prestações de contas públicas e do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 100% dos municípios do estado da Bahia. 2.</p>	<p>Não foram previstas iniciativas para esta estratégia.</p>	<p>Não foram previstas iniciativas para esta estratégia.</p>	<p>Não foram previstas iniciativas para esta estratégia.</p>

	áreas de orçamento e finanças públicas, inteligência, Tecnologia da informação (TI) e controle da administração pública.	Fomentar a simplificação dos instrumentos de informação sobre o orçamento e execução das contas públicas.			
--	--	---	--	--	--

Fonte: Dados cedidos pelo MPBA, 2021.

Vê-se, que o PE-MPBA atendeu a todas as estratégias possíveis de atuação no enfrentamento à corrupção (JORDÃO; PENNER, 2021). Para a estratégia de ordem e controle, pretendeu construir um modelo de atuação que primasse pela capacitação dos membros do MPBA para tratamento do tema, com fortalecimento das ferramentas tecnológicas e do quadro técnico apto a fornecer o instrumentário necessário para as medidas judiciais e extrajudiciais a serem promovidas.

Já para a estratégia de transparência e informação e incentivos, o PE-MPBA conseguiu, em uma única iniciativa, conjugar ambas, permitindo a atuação do órgão, a participação democrática, *accountability* social, prevendo o fomento para simplificação das prestações de contas públicas. Garantindo, deste modo, os incentivos sociais necessários para que o gestor público cumprisse a legislação federal que trata da Transparência e, ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

E, por fim, a estratégia de *Design* institucional foi prevista em mais de uma iniciativa estratégica do PE-MPBA, buscando a articulação do órgão com os diversos órgão de controle da Administração Pública.

Apesar do acerto inicial das iniciativas estratégicas previstas nos PGAs de 2016-2019, verificou-se que o PPA 2016-2019 se valeu de nomenclaturas que não estavam contempladas ou previstas no Plano Estratégico.

Como se viu, o Plano Estratégico somente utilizou as nomenclaturas Objetivos Estratégicos e as Iniciativas estratégicas, aqueles como resultado final a ser alcançado e estas como caminhos a serem pavimentados para alcance do destino final do Plano.

As Metas, tais quais definidas no PPA 2016-2019, corresponderiam às medidas práticas que deveriam ser adotadas pelo Ministério Público para desenvolver as iniciativas. Tais medidas deveriam, todavia, ser produzidas pelos Centros Operacionais de Apoio aos promotores, resguardando-se, inclusive, a participação destes nas discussões. A partir disto, haver-se-ia de produzir, ano a ano, os Planos

Operacionais Táticos, para consolidar o efetivo caminho percorrido para atingir (ou não) os Objetivos Estratégicos delimitados pelo PGA, conforme o ato normativo 22 de 2012.

A Gestão Estratégica do MPBA, para reparar o equívoco terminológico e procedimental, alçou as Metas previstas no PPA 2016-2019 à condição de indicadores de resultado e esforço produzidos pelo órgão para efetivar o planejamento de médio prazo.

Assim é que as Metas, de forma atécnica, terminaram por ser inseridas no sistema *Channel* como indicadores de cumprimento do Plano Estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia. A alimentação dos dados foi promovida pelo CAOPAM, com frequência trimestral.

Eis os termos em que cada uma destas Metas foi aferida e utilizada pelo MPBA.

A) Fiscalizar portais de transparência de poderes executivo e legislativo no Estado da Bahia

O sistema Channel descreve o indicador como o percentual acumulado, desde o ano de 2013, de municípios com adesão ao Projeto Transparência nas Contas Públicas – cujo escopo foi o de estimular a avaliação, pelo Ministério Público, dos portais de transparência.

De acordo com o sistema de monitoramento, houve 88,81% de cumprimento da meta. O indicativo é de que todos os municípios monitorados possuiriam Portal da Transparência já no ano de 2016.

No quarto trimestre de 2018, na descrição da prestação de contas, houve a inclusão da informação de que o cálculo de indicador foi concebido de forma errada, uma vez que levou em conta, desde 2013, o quantitativo de portais avaliados. Todavia, neste período, muitos municípios não possuiriam Portais da Transparência, o que teria contribuído para o decréscimo percentual no atendimento da meta.

Como produto desta meta, foi deflagrado, no ano de 2016, o Projeto Estratégico “Transparência das Contas Públicas”, com objetivo de instituir, nos 417 municípios do estado, transparência das contas e atos públicos, dos dois Poderes municipais – Executivo e Legislativo, por meio da publicização adequada de

informações públicas em sítio de internet, cumprindo-se o estabelecido na Lei Federal nº 12.257/2011.

Em consulta ao sistema de *Business Intelligence* do MPBA, relativo aos Projetos Estratégicos da instituição, no período de 2016-2019, teriam sido instaurados 47 procedimentos extrajudiciais para efetivar o projeto em 14 municípios.

Ao analisar os procedimentos, todavia, verificou-se que 18 deles, referentes ao município de Teixeira de Freitas, não traziam consonância com o Projeto Estratégico. Diante desta incongruência, pode-se observar que, em realidade, neste período, somente foram inaugurados 29 procedimentos extrajudiciais, com abrangência territorial em 13 municípios, divididos em 8 comarcas³⁶.

A conclusão é de que apenas 8 promotores de justiça aderiram ao Projeto Estratégico institucional. O número é absolutamente diminuto, principalmente quando se observa que a meta institucional era alcançar a transparência nos 417 municípios do estado, relativos a ambos os poderes, com fiscalização pelo Ministério Público de 26 portais da transparência – Poder Executivo e Legislativo de cada um destes municípios, durante todo o período estabelecido pelo PPA de 2016-2019.

No relatório de dados indicadores inseridos no Portal da Transparência do próprio Ministério Público do Estado da Bahia, há indicativo de cumprimento de 90.95% da meta estabelecida para o Projeto Estratégico.

Todavia, na estratégia “Fiscalizar portais de transparência de Poderes Executivo e Legislativo no Estado da Bahia” e “Número de municípios com portais de transparência dos poderes executivo e legislativo municipais fiscalizados pelo Ministério Público do Estado da Bahia por ano”, fica claro o desatendimento ao que foi previsto no PPA, com cumprimento de apenas 25,96% para a primeira estratégia e de 35,01% para a segunda. Foram efetivamente fiscalizados pelo Ministério Público, no total, apenas 146 municípios com portal da transparência.

B) Aprimorar parcerias interinstitucionais com órgãos de controle e enfrentamento à corrupção

³⁶ Importante esclarecer que Comarca é denominação do território de uma unidade judiciária e pode abranger mais de um município. A comarca de Salvador, por exemplo, alcança a capital do estado da Bahia, assim como o município de Madre de Deus. É composta de dois municípios, portanto.

Esta meta é descrita no sistema de monitoramento como o número de parcerias interinstitucionais celebradas com órgãos de controle e enfrentamento à improbidade administrativa por ano.

De acordo com o apurado no período, teria sido cumprido o percentual de 2.525% da meta prevista; esperava-se, para os anos de 2016-2019, a realização de 4 parcerias interinstitucionais.

Chama atenção, todavia, na descrição da prestação de contas do período de 2016, a repetição, em todos os trimestres, das atividades desempenhadas pelo CAOPAM para o alcance da meta - uma reunião promovida pelo MPBA com a Rede de Controle, que contempla a participação do TCE, TCU, MP de contas, MPF, Receita Federal e CGU, e a realização de um evento na cidade de Jacobina, também pela Rede de Controle.

Além disto, é possível observar que o indicador não especificou se as parcerias interinstitucionais esperadas deveriam ser promovidas por meio formal, com respectiva assinatura de termo de cooperação ou convênio, ou também contabilizar-se-ia as parcerias informais, como reuniões, encontros, atuações conjuntas, tendo sido observado o indicador por este viés.

Durante todo o período, houve apenas o indicativo de duas parcerias interinstitucionais implementadas formalmente, um Termo de Cooperação entre o MPBA e o TCM e um Termo de Parceria entre o MPBA e o TCM.

C) Implementar projeto de formação inicial e continuada da área de defesa do patrimônio público e moralidade administrativa do MPBA.

A descrição da meta identifica a necessidade de realização de 32 eventos de qualificação durante os 4 anos de duração do PPA.

Não é possível, todavia, aferir se os cursos realizados possuem transversalidade com os eixos estratégicos inaugurados pelo Plano Estratégico, principalmente na área de educação e saúde, que são trazidos como foco do PEN/MPBA.

D) Implementar projeto de modernização da área de defesa do patrimônio público e Moralidade Administrativa.

Esta meta foi descrita, no CHANNEL, como o número de ações para a realização de curso, composto por seis módulos, na área de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa, voltado para o aprimoramento da atuação conjunta de órgãos de fiscalização e controle da aplicação de recursos destinados à saúde e à educação públicas em relação à meta dos 4 anos.

Ou seja, pela descrição do indicador, é possível concluir que bastaria a promoção de 16 ações pelo MPBA, para que o indicador de esforço estivesse cumprido. Não houve, sequer, compromisso com a aferição de resultados concretos, na atividade finalística, do curso de capacitação.

As tratativas para a realização do curso se iniciaram no ano de 2017, por meio de uma reunião interna no MPBA, com os coordenadores do CAOPAM e do CEDUC (Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação).

No segundo trimestre deste mesmo ano, foi realizada reunião ampliada com a participação de todos os centros de apoio operacional envolvidos – CAOPAM, CEDUC e CESAU (Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação), além da participação dos órgãos externos, Tribunais de Contas e MP de contas; quando, então, foi deliberado o plano de ação, com estruturação definitiva do curso, que seria composto de seis módulos, como definidos pela meta; promovidos estes, quinzenalmente, na sede do MPBA.

Os primeiros módulos do curso ocorreram no segundo semestre de 2018, mas, em razão de choque de agendas do Centro de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional do MPBA – CEAF, o terceiro módulo só ocorreu no terceiro trimestre de 2018, tendo sido, então, finalizado no primeiro trimestre de 2019.

E) Realizar ações de sensibilização em regionais do Ministério Público do Estado da Bahia para enfrentamento à corrupção

Este indicador é o que mais se relaciona com as atividades finalísticas do órgão. No sistema de acompanhamento, é descrito como atividades diversas³⁷ que seriam aptas à sensibilização dos membros do Ministério Público para atuar no enfrentamento à corrupção.

³⁷ Estão enumeradas no sistema CHANNEL: Realização e participação de eventos formativos e informativos, visitas, grupos de trabalho, dentre outros mecanismos; identificação e consolidação de parcerias, criação, confecção e divulgação de material, contratação de consultoria, aquisição de equipamentos, etc.

Nos anos iniciais do PPA, inseriu-se na epígrafe apenas e tão somente as atividades desenvolvidas pelo Ministério Público para garantir a formação continuada dos membros, como cursos.

No ano de 2017, percebe-se uma primeira tentativa de atuação tática pelo CAOPAM, tal como previsto no ato normativo 22/2012. Promoveu-se o fomento da atuação dos promotores de justiça do interior do estado na fiscalização dos convênios celebrados com órgãos estaduais entre os anos de 2013-2014. O foco eram os casos em que as contas não foram prestadas pelos municípios ou entidades receptoras dos recursos. Denominou-se de Operação Checkout II esta atuação concertada dos membros.

De acordo com as informações inseridas no CHANNEL, elaborou-se roteiro de atuação no caso, modelos de peças jurídicas. Além disto, restou promovida, em 30 de junho de 2017, reunião com promotores de justiça vinculados a diversas regionais do interior do estado para discussão ampliada da questão fática.

Não há, todavia, indicativo de que tenha ocorrido adesão efetiva dos promotores de justiça ao quanto proposto pelo Centro de Apoio. Não foi aferido qualquer indicador de esforço que aponte de forma mais clara os resultados proporcionados pela Operação Checkout II.

F) Realizar atendimentos visando a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa

Este indicador pretende quantificar os atendimentos realizados pelo Ministério Público da Bahia, cujo objetivo é a defesa do patrimônio público.

Há, no sistema CHANNEL, a inserção das informações referentes ao CAOPAM, mas não se observa o quantitativo desempenhado pelas promotorias de justiça com atribuição.

Observa-se, portanto, que as informações inseridas no sistema CHANNEL não são aptas a informar de que modo os promotores de justiça do MPBA são orientados a promover as atividades finalísticas voltadas ao enfrentamento à corrupção.

De um lado, é verdadeiro afirmar que o plano estratégico do MPBA evidencia, em abstrato, aproximação e consonância com o conceito de corrupção, tal qual apresentado no capítulo 3 deste estudo. Volta-se, precipuamente, à erradicação do

analfabetismo e à garantia de acesso adequado aos serviços de saúde pública, com fomento da participação social no Estado da Bahia. Trata-se de Direitos Fundamentais capazes de conduzir à efetiva inclusão social exigida em um Estado Democrático de Direito.

Contudo, nenhum dos indicadores se presta a uma efetiva confrontação com o que é laborado efetivamente pela classe. Tampouco permitem identificar de que modo os esforços empreendidos garantiriam o alcance dos Objetivos Estratégicos definidos pelo PEN/BA.

Apesar de identificada a previsão, no Plano Estratégico e nos Planos Gerais de Atuação, de todas as estratégias existentes ao enfrentamento à corrupção, o modelo adotado pelo MPBA como prestação de contas do que efetivamente restou produzido pelo órgão no período não demonstra de que modo se deu o cumprimento tático das iniciativas estratégicas priorizadas e, em razão disto, obsta a efetiva *accountability* do órgão, pois não permite confirmar se os órgãos de execução passaram a adotar modelo de atuação finalística em conformidade com os termos do instrumento de governança.

No afã de suprir a lacuna, reputou-se importante investigar o que pensam os membros do Ministério Público do Estado da Bahia sobre o planejamento estratégico e de que modo o instrumento de governança influenciaria nas suas atividades.

5.5 COMO SE COMPORTAM OS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM RELAÇÃO AO PLANEJADO INSTITUCIONALMENTE PARA O ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

Diante da incerteza da efetividade do Plano Estratégico, ante a ausência de estruturação adequada dos dados nos sistemas de informação disponíveis para este estudo, realizou-se coleta de dados, com o encaminhamento aos membros do MPBA, no mês de novembro de 2020, de questionário de opinião sobre o assunto estudado. Isto foi feito por meio de formulário eletrônico, encaminhado aos e-mails funcionais de todos os integrantes da instituição.

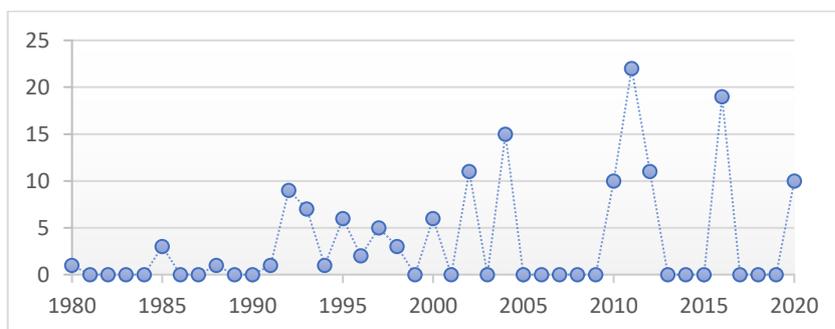
O formulário foi respondido por 155 questionados, quantitativo que representa 31% de membros do MPBA. A amostra é significativa e, portanto, apta a fornecer insumos à tomada de conclusões quanto à influência do Plano Estratégico do MPBA,

perante seus membros, no que diz respeito ao enfrentamento à corrupção no Estado da Bahia.

Além disto, foram realizadas, também no mês de novembro de 2020, entrevistas individuais, por meio remoto, com membros do Ministério Público que possuem atuações mais destacadas na execução das atividades finalísticas do órgão³⁸. Foram entrevistas abertas, iniciadas com apresentação ao entrevistado do objetivo geral da pesquisa, com realização, após isto, de perguntas e debate a partir da narrativa trazida pelo entrevistado.

Responderam ao formulário eletrônico 149 promotores de justiça e 5 procuradores de justiça, com o seguinte perfil de ano de ingresso na instituição:

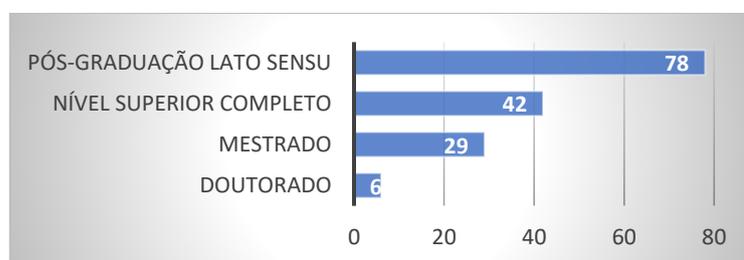
Gráfico 8 - Ano de Ingresso dos entrevistados no MPBA



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Os questionados possuem graduação em Direito, apenas 8 deles com bacharelado antes da entrada em vigência da Constituição Federal que conferiu os atuais contornos da Instituição. Possuem, ainda, o seguinte perfil de escolaridade:

Gráfico 9 - Escolaridade dos entrevistados

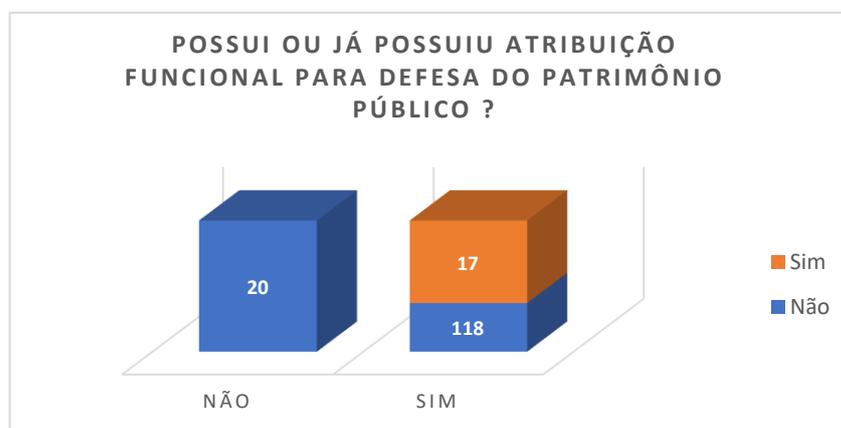


Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

³⁸ 1 membro do segundo grau, 3 promotores de justiça do interior, 1 promotor de justiça do interior com atribuição exclusiva em defesa do patrimônio público e moralidade administrativa, 1 promotor de justiça da capital, 2 promotores de justiça com atuação na Administração Superior ao tempo da execução do Plano estratégico.

A maior parte dos questionados – 131 - não exerceu, a qualquer tempo, função na Administração Superior do MPBA; e 134 deles atuaram na defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa durante a carreira.

Gráfico 10 - Atribuição Exclusiva X Atribuição Multidisciplinar



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Apesar da grande maioria dos questionados ter exercido o enfrentamento à corrupção, apenas 17 deles o fizeram por meio de atribuição exclusiva, atuando unicamente na defesa do patrimônio público e moralidade administrativa.

Para os questionados, analisando-se as terminologias utilizadas no campo aberto que os inquiriu sobre a compreensão sobre corrupção, esta se apresentou, quase que integralmente, como corrupção política. Na compreensão predominante, corrupção seria a ação ou omissão que afrontasse o interesse público para satisfazer interesses particulares, próprios ou de terceiros, consistentes na obtenção de vantagens que configurariam enriquecimento ilícito.

Figura 11 - Expressões utilizadas pelos entrevistados



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Das expressões utilizadas pelos questionados, fica claro o foco no modelo de corrupção praticado contra e em torno da administração pública, mas não restrita ao Poder Político. O protagonista de tais atos seriam os funcionários públicos, que atuariam em desrespeito à moralidade e impessoalidade, movidos por interesses particulares, em detrimento dos direitos cidadãos, da coletividade, instituídos constitucionalmente.

Esta compreensão da categoria corrupção, como violador da agenda da administração pública, constrói a legitimação necessária do Ministério Público para enfrentamento da questão, haja vista a obrigatoriedade do órgão em tutelar o regime democrático, que deve garantir o equilíbrio das relações sociais, permitindo uma composição social com menos iniquidade (DAHL, 2015).

Há uma identificação, portanto, de que, para os membros do MPBA, a corrupção atinge os interesses sociais mais caros com prejuízos sensíveis à cidadania.

Os promotores de justiça questionados afirmaram atuar efetivamente no enfrentamento à corrupção; quase que a totalidade deles indicou já ter instaurado procedimento extrajudicial relacionado à seara.

Gráfico 11 - Respostas dos Entrevistados sobre haver instaurado inquérito civil contra improbidade administrativa



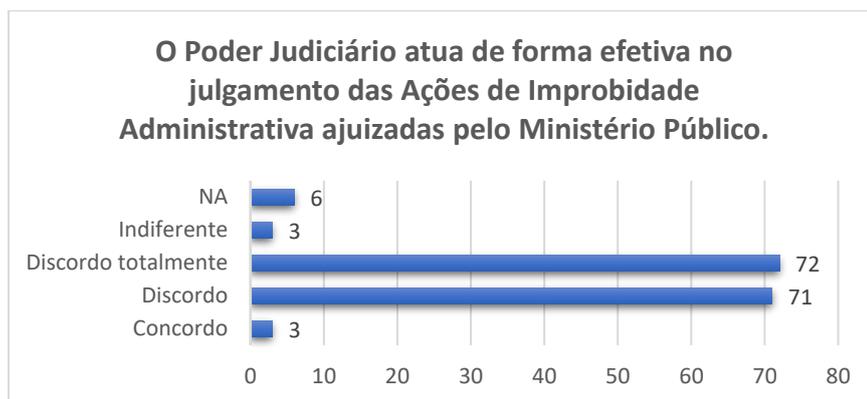
Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Esta informação confirma o retrato promovido pelo CNMP do Ministério Público baiano (CNMP, 2020) que traz a atuação na defesa do patrimônio público como uma das mais produzidas institucionalmente, haja vista o expressivo número de procedimentos extrajudiciais instaurados pelo órgão.

A maior parcela de respondentes do formulário eletrônico – 89 deles - afirma que a Lei de Improbidade Administrativa – com previsão de sanções cíveis e administrativas – é instrumento apto a salvaguardar Administração Pública contra atos de corrupção.

Assim como identificado nos estudos teóricos sobre o tema, os membros do MPBA reconhecem que o método de enfrentamento por meio do comando e controle na área cível e administrativa (JORDÃO; PENNER, 2021; ROS, 2019) teria resultado profícuo para salvaguardar o trato adequado da coisa pública.

Apesar de compreenderem a possibilidade de cumprimento do *Law Enforcement* no âmbito cível, os promotores de justiça do MPBA apontam que, para eles, inexistente receptividade do Poder Judiciário para julgamento adequado destas questões:

Gráfico 12 - Resposta dos entrevistados sobre ação do Poder Judiciário

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

De mesmo modo, os entrevistados, individualmente, quando questionados sobre o assunto, afirmam que a Lei de Improbidade é um instrumento importante para o tratamento da questão, mas apontam que não haveria atuação adequada e tempestiva pelo Poder Judiciário das demandas ajuizadas pelo Ministério Público. De acordo com o Entrevistado 6:

Eu penso que o instrumento seja até interessante. Do ponto de vista legislativo, é uma lei boa de trabalhar, tirando algumas questões processuais que atrapalham um pouco o andamento dela. [...] O problema que tem é sistêmico, se a gente não avança muito é por uma questão de sistema, de falta repercussão do judiciário, mas ela funcionaria muito bem no mundo ideal. Iriamos ter diversos agentes públicos com direitos políticos cassados, teríamos repercussões patrimoniais significativas, [...].

PERGUNTA:

Ela encontra obstáculo no judiciário de que forma?

RESPOSTA:

A temática patrimônio público, principalmente, sob a ótica de improbidade administrativa, não é uma temática priorizada pelo judiciário. Pelo contrário, ela é uma temática que é posta debaixo do tapete. Não há um andamento regular de ações dessa natureza. Por mais que se haja cobrança, registros, e inclusive, desconfortos com o judiciário, não se verifica um andamento adequado dessas demandas. (ENTREVISTADO 6, 2020)

O sistema de controle de fluxos processuais do MPBA possui a informação de que, nos últimos cinco anos, foram ajuizadas 819 ações judiciais, registradas na classe “Ação de improbidade administrativa”, com duração média de 320 dias.

Quadro 7 - Ações de Improbidade Administrativa ajuizadas nos últimos 5 anos

Ano	Duração Média (d)
2016	903,789
2017	647,0846
2018	412,1667
2019	256,6697
2020	59,92469
2021	15,91892

Fonte: Dados cedidos pelo MPBA, 2021.

Não existe, todavia, como dado estruturado pela instituição, a ocorrência ou não do acolhimento dos pleitos judiciais promovidos pelo MPBA. Os procedimentos extrajudiciais do Ministério Público da Bahia, da mesma classe de taxionomia, possuem, como duração média, 570 dias; número de dias maior, portanto, do que a média utilizada pelo Poder Judiciário para finalização do feito.

Quadro 8 - Duração média das ações extrajudiciais do MPBA nos últimos 5 anos

Ano	Média Duração
2016	1.125
2017	891
2018	663
2019	413
2020	205
2021	51

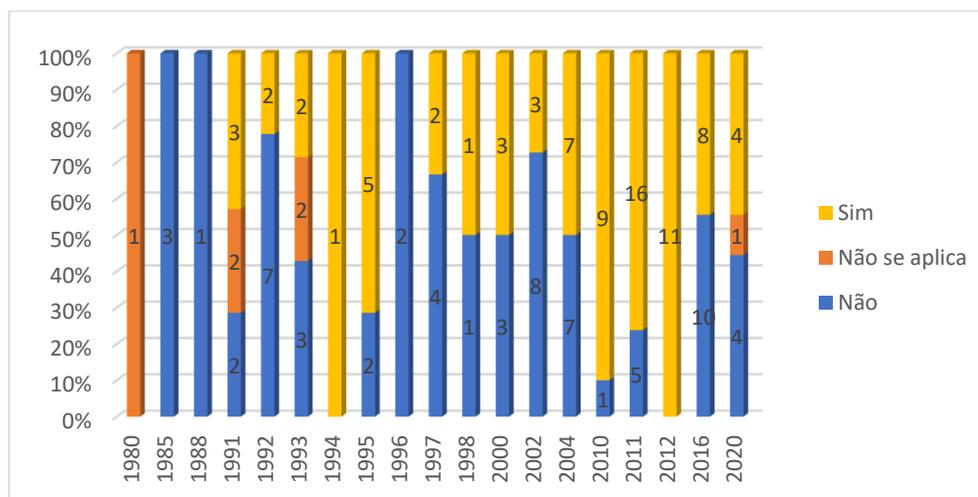
Fonte: Dados cedidos pelo MPBA, 2021

A ausência de tempestividade para resposta dos órgãos de controle aos atos de corrupção não pode ser compreendida como resultado de um desprezo do Poder Judiciário quanto ao julgamento dos feitos desta natureza. O que se observa é a ausência de aptidão de todo o sistema de controle para enfrentar de forma adequada questões complexas. Tanto o Poder Judiciário, quanto o próprio MPBA, não promovem, de maneira célere e contemporânea aos fatos, as medidas constrictivas necessárias para convalidação das ilegalidades praticadas contra a probidade administrativa.

Esta sensação de inefetividade unicamente do Poder Judiciário para julgamento das demandas contra atos de corrupção, disseminada entre os membros do MPBA, pode se apresentar como motivação para a priorização da atuação criminal contra a corrupção.

Os respondentes do questionário eletrônico apontam, entretanto, que a persecução criminal ainda é a menos utilizada para tratar destas questões. É importante destacar, porém, que os respondentes com ingresso na carreira após o ano de 2010 apresentaram maior índice de instauração de procedimentos criminais para enfrentamento à corrupção.

Gráfico 13 - Instauração PIC X Ano de Ingresso



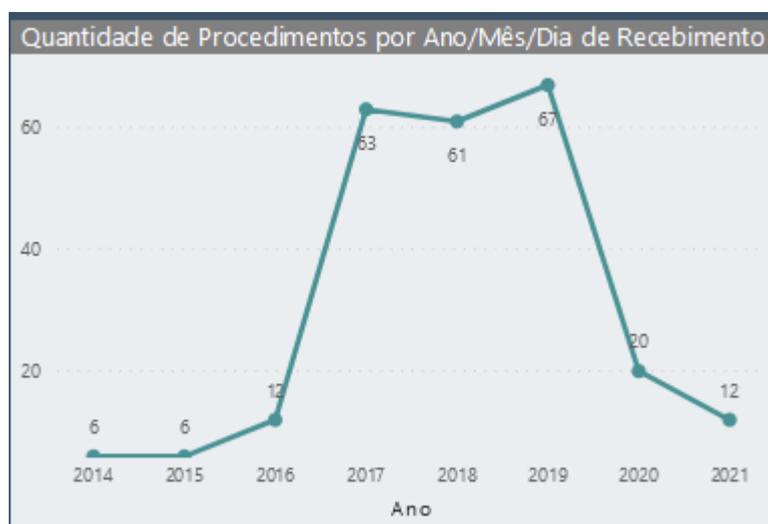
Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

O ano de 2014 marca o início das atividades da Operação Lava-Jato (MPF, s.d.). Apesar de não trazer inovações metodológicas quanto ao processamento criminal de agentes corruptos, houve uma publicização muito intensa pela mídia dos resultados judiciais alcançados nas ações criminais.

Depois de dificuldades sofridas pelo MPF em Operações anteriores - como as Operações Castelo de Areia, Satiagraha, Boi Barricada e França (REVISTA ISTOÉ, 2021); houve, de forma definitiva, a responsabilização penal de diversos agentes políticos e particulares.

Passa-se, a partir deste momento, a observar uma celeridade maior do Poder Judiciário para o enfrentamento do tema, tendo sido recomendado pelo CNMP, inclusive, a criação de estruturas especializadas para otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal, por meio da Recomendação 42, de 23 de agosto de 2016.

Assim, depois da Operação Lava-Jato, existiu um incremento significativo na utilização pelos membros do MPBA de medidas investigatórias criminais:

Gráfico 14 - Quantidade de Procedimentos por Ano/Mês/Dia de Recebimento

Fonte: Dados cedidos pelo MPBA, 2021.

Chama atenção, entretanto, que também a área criminal no âmbito judicial não é vista como efetiva no julgamento das demandas propostas pelo Ministério Público, no olhar dos respondentes:

Gráfico 15 - Efetividade da área criminal na opinião dos entrevistados

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

A aplicação do questionário, como já informado, ocorreu em novembro de 2020, quando a Operação Lava-Jato apresentava sinais de enfraquecimento, com consequentes reformas das decisões judiciais promovidas nos processos

relacionados à investigação, após a divulgação de mensagens telefônicas que foram atribuídas a membros do Ministério Público Federal que tiveram atuação no caso³⁹.

A alteração do cenário fático promovido pela Lava-Jato, junto ao Poder Judiciário pode ter sido o catalisador para que membros do MPBA imprimam descrédito também à área criminal para responsabilização dos autores de atos de corrupção.

Mesmo diante deste quadro, nas entrevistas individuais, os membros do MPBA apontam a perseguição criminal como atributo importante a ser perseguido pela instituição:

São vários aspectos envolvidos, mas assim, eu acho que tem a ver, um pouco, com o que eu acredito, é como se fosse legítimo enquanto política criminal, sabe? **O Ministério Público precisa adotar uma postura tão combativa, enfim, tão efetiva quanto aquele que procura adotar no âmbito de outros tipos de criminalidade**, em relação aos crimes contra o patrimônio público. E assim, segundo o que eu entendo, as ações civis públicas, as investigações de caráter cível, elas são bastante importantes, em algumas áreas, mas nesse contexto de corrupção, elas perdem um pouco enquanto ferramenta isolada, são muito interessantes como ferramenta aliada a essa investigação criminal, mas enquanto ferramenta isolada, pela própria sistemática de requisições de informações, pelas limitações de técnicas especiais de investigação que precisam ser manejadas e não são permitidas nessa seara, é controverso [...]. (ENTREVISTADO 7, 2020, grifo nosso)

É interessante notar que surge, como proposta de política institucionalizada, a atuação por meio da responsabilização criminal para enfrentamento dos atos de corrupção. Mantendo-se, inclusive, como fundamento para esta alteração de perspectiva de atuação, a receptividade do judiciário para as questões penais, mas também reconhecendo que esta metodologia de enfrentamento à corrupção possibilitaria atuação mais estratégica pelo MPBA:

A impressão que eu tenho é que **a tendência natural é de se migrar do cível para o crime**, dentro de uma lógica articulada de intervenções cirúrgicas, porém, densas, do ponto de vista de investigação e de robustez probatória, pelo menos do ponto de vista de eficácia. Se o intuito é obter algum resultado, é se ter atuações cirúrgicas, priorizando, inclusive, atuações conjuntas, mas que atinjam fenômenos específicos. Há uma repercussão muito mais significativa quando se atua assim. Inclusive, do ponto de vista de receptividade pelo judiciário. Talvez até pela pressão e demandas dessa natureza causam, já que há toda uma repercussão social, repercussão de imprensa e não dar andamento a iniciativas dessa natureza causam

³⁹ Em fevereiro de 2021, o STF anulou a condenação do ex-Presidente Lula, oriunda de ação penal ajuizada como resultado de investigação promovida pela Operação Lava-Jato, ao reconhecer a incompetência do Poder Judiciário de Curitiba para julgamento da demanda (STF, 2021).

desconforto. Então, o caminho, e os colegas estão começando a perceber que o caminho tende a ser esse. (ENTREVISTADO 6, 2020, grifo nosso)

Ainda assim, quando questionados no formulário eletrônico, se existiria esta alteração de perspectiva institucional, 104 promotores de justiça responderam que o MPBA não prioriza a atuação criminal no enfrentamento à corrupção.

Verifica-se, diante destes dados, não ser possível afirmar a existência de uma pauta institucional de prioridades no enfrentamento à corrupção, apta a guiar os membros do Ministério Público do Estado da Bahia.

Inicialmente, é de se observar que há uma justificativa, apresentada pelos Entrevistados, de deslocamento do âmbito de atuação cível e administrativa para a criminal, em decorrência de uma aparente inefetividade do Poder Judiciário para julgamento das demandas judicializadas pelo Ministério Público.

Importante identificar, todavia, que a responsabilização judicial do agente corrupto é apenas um dos métodos de enfrentamento da questão.

Por certo, sendo a corrupção um fenômeno complexo, de ação oculta, que dificulta o conhecimento sobre a sua prática e o *modus operandi* do agente corrupto (ALENCAR; GICO, 2021), a atuação na esfera criminal permite ao Ministério Público lançar mão de técnicas de investigação mais especializadas – como as de restrição da inviolabilidade das comunicações telefônicas – que garantiriam um aprofundamento capaz de fornecer a confirmação do dolo do autor, conhecer-se o aspecto subjetivo do corrupto que o levou a, conscientemente, praticar o ato ilícito, que, muitas vezes, não consegue ser demonstrado satisfatoriamente no âmbito cível, implicando em dificuldades para responsabilização do agente.

Entretanto, é preciso reforçar que a atuação indiscriminada, sem identificação precisa da racionalidade institucional sobre o tema, para conter, inclusive, a discricionariedade individual do membro do MP - interferências externas quanto à agenda do órgão e permitir o controle social quanto a qualidade da atuação produzida - promove um enfraquecimento da importância da pauta e a ausência de confiança institucional apta a legitimar os resultados alcançados (KERCHE, 2018; ROS, 2019).

Os membros do Ministério Público da Bahia apontam para uma suposta ineficiência do Poder Judiciário para julgamento destas demandas, mas não informam

quais foram as medidas adotadas pelo próprio Ministério Público para convalescer esta resposta inadequada dos apelos institucionais.

Outrossim, é de ser verificar que, não havendo conhecimento do que é priorizado pela instituição, tudo passa a ser priorizado, permitindo-se, deste modo, a acumulação de demandas junto ao Poder Judiciário que não representam, efetivamente, a tutela adequada que se pretenda da Administração Pública.

Quando deixa o Ministério Público de reconhecer, ele próprio, as suas prioridades, permite que haja uma atuação desencontrada com a finalidade institucional do próprio órgão, e asoberbamento de todos os demais órgãos que compõem a política pública. Quem não pauta corretamente, acaba sendo pautado e esvaziado em seu poder de atuação e contenção.

E isto se confirma nas entrevistas individuais, em que se observou a incerteza dos entrevistados quanto à definição de campos prioritários de atuação do Ministério Público.

O Entrevistado 1, quando questionado sobre qual seria a área a ser priorizada – se repressiva ou preventiva –, identificou que:

Eu não diria nem preventiva ou repressiva, acredito que a atuação deve ser realista. Não adianta distorcer sua atuação para responder a uma grita social contra corrupção. Isto distorce sua forma de ver as coisas, fazendo com que você veja improbidade quando só existe irregularidade. Que ache dolo, quando o sujeito, até pela complexidade da máquina administrativa, nem sabe que o ato existiu. Dentro do realismo, há possibilidade de atuação preventiva, que eu acho mais eficaz do que as repressivas, pois na medida em que se conhece o funcionamento da máquina administrativa, até mesmo os atores políticos e agentes públicos que fazem a máquina funcionar, conhecendo o funcionamento da organização, há como se antecipar a algumas coisas. O MP possui mecanismos para isto, como a recomendação, o TAC, o acordo de não persecução cível. Aqui também a cooperação interinstitucional é bastante relevante e pode ter um efeito preventivo. O efeito repressivo chega sempre tarde. É muito difícil se ver uma atuação concomitante à prática do ato de corrupção. E no repressivo pesa muito a letargia da instituição Ministério Público e as dificuldades estruturais do órgão. Não se tem como periciar, muitas vezes, determinadas situações que não são do conhecimento técnico do promotor de justiça, aliás, passa-se a noção de que o promotor é um sabe-tudo, que entende de contabilidade pública, que sabe identificar sobrepreço, superfaturamento, a letargia da instituição passa por isto também. Além disto, ainda pesa a situação do Judiciário, que não tem como pauta prioritária o enfrentamento à corrupção (ENTREVISTADO 1, 2020).

Reconhece-se como atuação precípua do MP aquela que se antecipa à ilegalidade, previne a prática do ilícito. É a confirmação de que o Ministério Público, ele próprio, é uma porta de acesso à Justiça (DAHER *et al.*, 2019), na medida em que

existe, primordialmente, para garantir que o Estado Democrático de Direito não seja conspurcado em decorrência de práticas pouco republicanas.

A responsabilização judicial dos atores implicados em práticas de corrupção não é medida de esforço institucional capaz de legitimar a metodologia de comando e controle produzida pelo Ministério Público. Para garantir a confiança social sobre a racionalidade da instituição sobre o tema, antes, é necessário demonstrar-se, claramente, os esforços empreendidos para funcionamento adequado de todas as etapas de controle – *accountability* administrativo, cível (ROS, 2019, JORDÃO; PENNER, 2021) – tornando possível reconhecer-se o uso da esfera repressiva para as hipóteses que, de fato, esvaziam os mecanismos sociais que garantem a vivência democrática (DAHL, 2015).

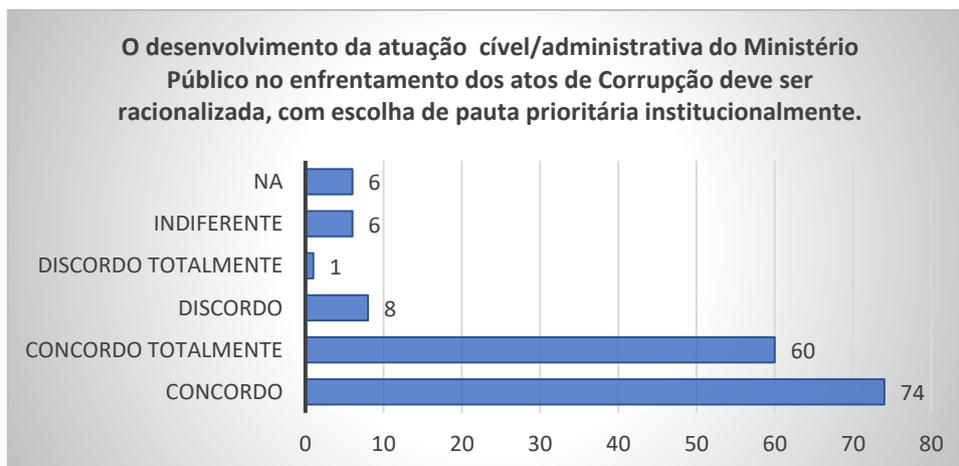
O artigo 129 da Constituição Federal instituiu o Ministério Público como organização voltada à defesa do Estado Democrático de Direito e, como já visto nos capítulos anteriores, houve um sobrecarregamento do órgão. A multiplicidade das obrigações, bem como a pluralidade, ínsita a um estado constitucional, resulta na dificuldade do órgão em produzir resultados sociais que sejam palpáveis, capazes de serem submetidos a uma métrica infalível de parametrização do estado da arte, e do que disto teve como causa a própria existência do MP.

O Entrevistado 3, quando inquirido sobre a resolutividade do MPBA, afirmou que deve ser garantida a escala de prioridades da instituição, inclusive para resguardar a escassez dos recursos que obsta atuação com as mesmas potencialidades em todas as frentes:

Nós temos muito trabalho, com pouco resultado e não soluciona nada. Ou seja, o Ministério Público é igual pato, não anda direito, não voa direito, não faz nada direito, quer fazer tudo e não consegue atingir um objetivo com excelência. Nós temos um leque de atribuições muito amplo, mas os nossos recursos, o nosso esforço e o nosso tempo é limitado, é escasso. Eu imagino que a gente deveria internalizar essa noção de limite de recursos para que a gente possa priorizar nossa atuação. Fazendo uma análise de risco, uma análise de prioridades e, sem medo, deixar de lado aquilo que não é essencial (ENTREVISTADO 3, 2020).

Assim como eles, todos os demais entrevistados, bem como quase que a totalidade de respondentes do formulário eletrônico, afirmaram que o Ministério Público do Estado da Bahia deveria desenvolver suas ações no enfrentamento à corrupção de forma racionalizada, no âmbito cível:

Gráfico 16 - Racionalização do enfrentamento aos atos de corrupção do MPBA na opinião dos entrevistados



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Chama atenção que, mesmo na área criminal, os promotores de Justiça indicam a necessidade de racionalizar a execução das atividades por eles desenvolvidas:

Gráfico 17 - Escolha de pauta prioritária institucionalmente no MPBA na opinião dos entrevistados



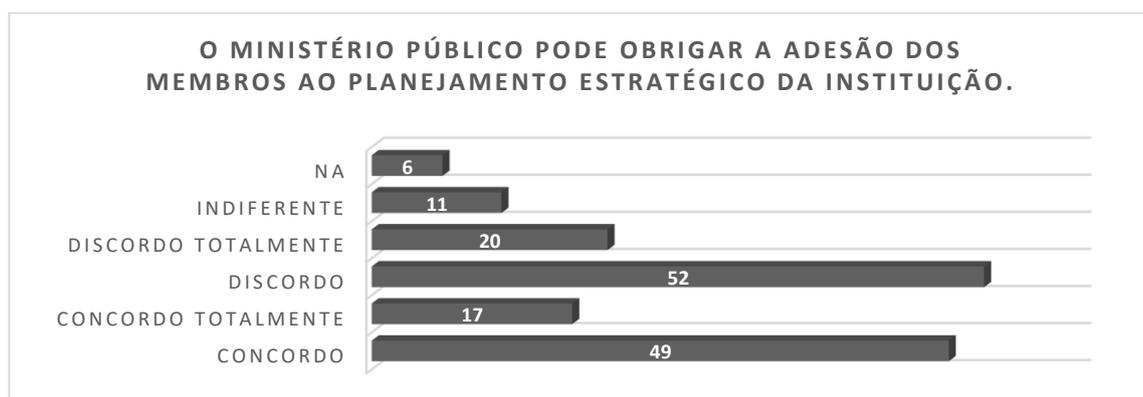
Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Isto, como explicou o Entrevistado 6, se dá em razão da percepção dos membros do MPBA de que a atuação eficiente pelo órgão não é a que hoje se desenvolve. Os membros do Ministério Público possuem campo de atuação bastante amplo, o que não permitiria o estabelecimento de um modelo que ultrapassasse a mensuração quantitativa – número de ações ou atos práticas, para um modelo qualitativo, que é a meta da resolutividade – qual foi a transformação social promovida após a atuação do MPBA em determinado caso fático?

A verdade é que todos estão percebendo, os mais atentos, que a atuação em patrimônio público não deve ser uma atuação quantitativa, mas qualitativa, já que são investigações que demandam tempo, energia e acesso a múltiplas fontes de informação, interlocução com instituições, utilização de técnicos e não se tem como trabalhar isso no varejo. É simplesmente inviável. Então a tendência, eu espero que em breve se repercuta em planejamento estratégico, em compreensão por corregedoria e centro de apoio, por promotoria de patrimônio público devem priorizar casos de maior relevância, devem concentrar sua energia e de forma racionalizada em casos que efetivamente interfiram no funcionamento da sociedade (ENTREVISTADO 6, 2020).

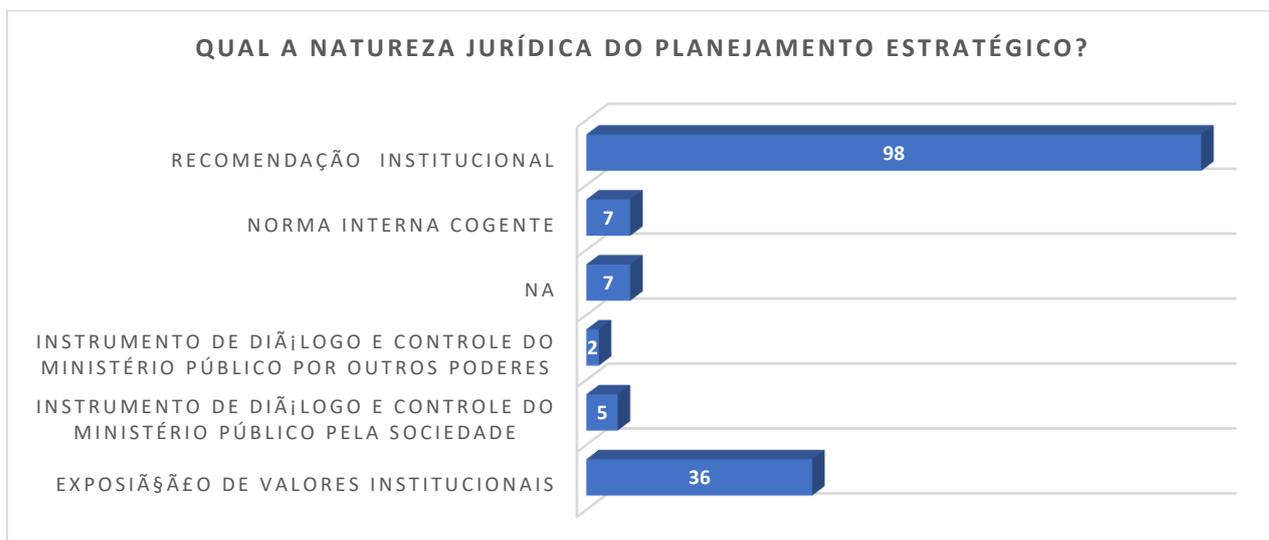
Apesar do posicionamento pela racionalização – escolha de pautas prioritárias – para atuação do Ministério Público do Estado da Bahia no enfrentamento à corrupção, nas respostas oriundas do preenchimento do questionário eletrônico, os membros do MPBA não chegam a um consenso quanto à obrigatoriedade de adesão deles ao Plano Estratégico da instituição:

Gráfico 18 - Opinião dos Membros a respeito da adesão ao Planejamento Estratégico da Instituição



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

O que encontra consonância, quando questionados sobre qual seria a natureza jurídica do Plano Estratégico do Ministério Público, pois a maioria dos respondentes o reconhece apenas como uma recomendação institucional, sem necessidade de observância obrigatória, portanto.

Gráfico 19 - Visão dos entrevistados sobre a natureza do Planejamento Estratégico

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Esta resposta fornecida pelos membros do MPBA se relaciona, possivelmente, com a preocupação de resguardo da independência funcional a eles atribuída. Ou seja, não há uma chefia administrativa quanto à atuação finalística e, em decorrência disto, existe uma refração da classe a eventuais comandos diretivos, em desatenção a esta prerrogativa funcional.

Importante observar, todavia, que tais dados se mostram peculiares, quando 127 respondentes, por sua vez, informam que já promoveram adesão a Projetos Estratégicos, o que demonstraria uma atuação dos membros do Ministério Público do Estado da Bahia vocalizada para a unidade institucional.

Todos os entrevistados, individualmente, sobre esta aparente contradição entre necessidade de racionalização e cumprimento do Plano Estratégico, apontam que os membros do Ministério Público do Estado da Bahia desconheciam os termos do Plano Estratégico. De acordo com os Entrevistados 5 e 6:

Na verdade, o que acontecia era um desconhecimento dos membros com relação a esse planejamento, então, talvez o correto não seria dizer que eles estavam descumprindo por não quererem seguir, mas o que a gente verificava, no geral, é um desconhecimento de que aquilo existia (ENTREVISTADO 5, 2020).

O planejamento estratégico, na minha percepção, é tão frágil que ele nunca abalou minha independência funcional. Queria, inclusive, que ele abalasse um pouco. Queria que ele desse um sentido de unidade, é um sentido que não tenho e gostaria muito de ter. Eu não tenho nenhum problema em trabalhar de forma coletiva, uniformizada, inclusive, o grande prejuízo dele é exatamente deixar que todos atuem de forma solta e criativa.

Ele em nada interfere na minha independência (ENTREVISTADO 6, 2020, grifo nosso).

Além deste desconhecimento sobre os termos do Plano estratégico, os entrevistados afirmaram que uma ausência de interlocução institucionalizada entre o Ministério Público e outros órgãos de controle e fiscalização também seriam óbices a uma atuação mais efetiva no enfrentamento à corrupção.

Nos depoimentos sobre o tema, mais uma vez, todos os promotores entrevistados apontam o voluntarismo nas atuações conjuntas com os demais. Ou seja, o membro do Ministério Público é quem diretamente irá buscar os meios para alcançar outras áreas técnicas que atuem quanto à política pública por ele fiscalizada, inexistindo uma esfera administrativa que oficialize protocolos de atuação com órgãos diversos. Conforme pode ser visto na resposta abaixo:

Mais recentemente, por se ter uma maior atuação nos últimos 02 anos, que ocupou mais o meu tempo, foi uma situação que demandou diálogo permanente com o MPF e MPT. Essa atuação acabou sendo permanente. Reuniões periódicas e troca de informações.

PERGUNTA:

E essa aproximação com o MPF e o MPT, se deu de forma institucional ou foi você quem procurou?

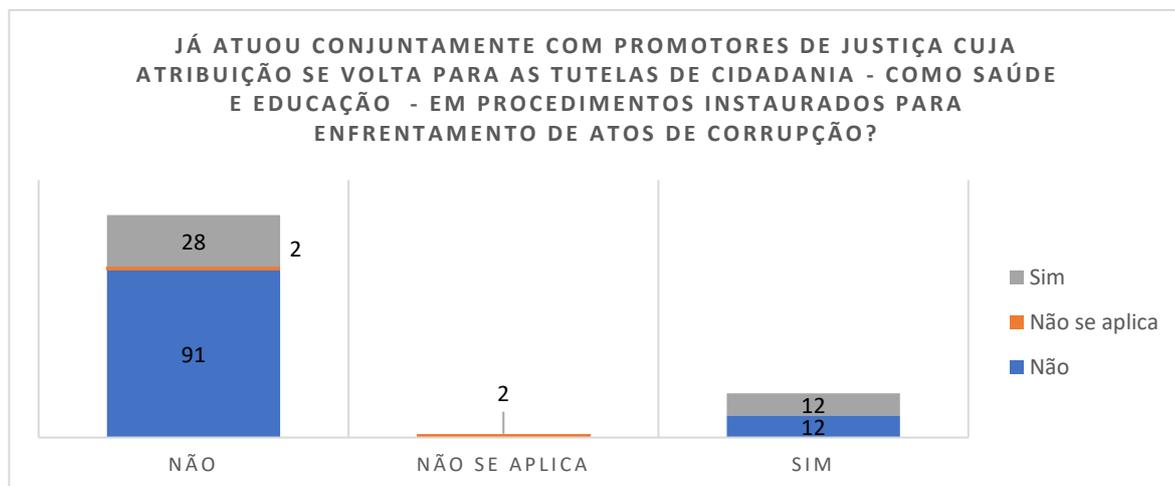
RESPOSTA:

Não, eu que procurei. Eu precisava de um apoio em determinada demanda e procurei saber quem estava à frente e corri atrás (ENTREVISTADO 6, 2020).

Vê-se que, apesar da complexidade das questões postas para a atuação do órgão - com claro reconhecimento da inadequação da arquitetura institucional para enfrentá-las, havendo iniciativa estratégia específica para fomento da articulação com todos os órgãos da rede de controle, de modo a suprir estas deficiências - o que se apresenta no estado da arte é a tomada de decisão individualmente realizada pelo membro do MPBA, ainda que não possua ele conhecimento técnico suficientemente apto a permitir a escolha pelo melhor modo de atuação frente ao caso concreto.

E isto é ainda mais gravemente confirmado, quando se observa que os respondentes do formulário eletrônico apontam a ausência de transversalidade da atuação do Ministério Público quanto aos seus próprios membros. Ou seja, nem mesmo internamente, há, entre as diversas áreas do Ministério Público, a avaliação de uma matriz de risco satisfatória, que permita o desvelamento das mais diversas questões de maneira uniforme.

Gráfico 20 - Visão dos entrevistados sobre atuação conjunta, entre promotores do MPBA, no enfrentamento à corrupção



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Os entrevistados individualmente informam que esta situação é resultado de uma atuação que preza pela individualidade do promotor de justiça, não existiria uma articulação incentivada pela instituição, com construção de olhares múltiplos sobre uma mesma questão. Conforme disseram os entrevistados 7 e 5, nos trechos abaixo:

[...] **parece que nós somos grandes ilhas.** Embora sejamos organizados em grupos, pelo menos na capital, nós funcionamos como grandes ilhas. Lembro de algumas atuações importantes, mas não propriamente de algo articulado, talvez ações, petições assinadas por vários colegas, mas isso não representa a união de outras áreas, por exemplo, crime, improbidade e saúde, simultaneamente, ou ORCRIM, combate a ORCRIM, CAOPAM e saúde, talvez a gente precisasse de um piloto nesse sentido (ENTREVISTADO 7, 2020, grifo nosso).

Cada promotor é responsável por seu caso, em algumas situações, quando é necessário judicializar, e acha-se que é uma ação de mais impacto, pede-se que outros colegas assinem ou que outro colega assine, mas se resume, ainda nesse caso, a assinatura do colega. Ele não participa, efetivamente, da feitura da peça, da investigação ou de qualquer medida (ENTREVISTADO 5, 2020).

Este isolamento na carreira faz com que a judicialização das questões se mostre como o caminho mais próspero. Diante da enorme gama de atribuições e cobranças severas para cumprimento dos prazos procedimentais e de apresentação de resultados para a própria população, há a priorização, pelo membro do MPBA, de deslocamento destas cobranças ao Poder Judiciário, malferindo, inclusive, as resoluções do CNMP sobre a resolutividade que deveria ser apresentada pelo órgão.

Ainda sobre a articulação, os entrevistados afirmam que há uma ausência de estímulo pelos Centros de Apoio Operacionais, creditando a eles a necessidade de incentivar os promotores de justiça do MPBA a uniformizarem um modelo de atuação.

[...] porque a iniciativa estratégica ela é mais voltada, evidentemente, para os decisores estratégicos do que para o órgão de execução, lá ponta. Então, implementar portais da transparência em 100% dos municípios baianos, quem tem isso como uma atividade a ser desenvolvida de maneira massiva é o coordenador do centro de apoio, o órgão de execução vai ter que atuar na medida em que os coordenadores dos centros de apoio desdobrem aquilo que é estratégico em algo que seja tático e operacional. E a gente não viu, historicamente, essa atividade de direcionamento, de tentar colher com os colegas, dentro das iniciativas estratégicas, o centro de apoio atuar realmente como alguém que vai traduzir aquilo em ações práticas (ENTREVISTADO 5, 2020).

Vê-se que a ausência de um direcionamento mais preciso sobre as questões, com uma coletivização que permita construir um modelo mínimo de posicionamento frente às demandas que se apresentam ao MPBA, leva, até mesmo, a uma dificuldade de aferir os resultados do Plano Estratégico do órgão, pois permite uma diversidade de atuações pelos seus membros, que não garante o atendimento de uma mesma demanda, de um mesmo modo, pelos gestores do Estado. Como melhor esclareceu o Entrevistado 3:

O que o projeto da transparência visava fazer? Ele visava fortalecer os mecanismos de transparência da prefeitura, mas o que é transparência? Porque assim, disse que o município tem que ter um portal de transparência, mas não diz o que tem que estar lá, não diz quem é que alimenta esse portal, não diz como você garante a legitimidade dessa informação. Por exemplo, o diário oficial não tem regra do Brasil se ele tem que ser assinado ou não, se aborda a legitimidade da temporalidade dele. Como é que você garante a temporalidade de um ato? [...] O token garante a integridade do documento, ele não garante data e hora. Se falar assim: todo diário oficial tem que ser assinado com a chave puc, com as diretrizes do ICP, mesmo assim você não garante uma fidelidade do diário oficial. De que forma você vai garantir isso? Vai exigir um carimbo de tempo, vendido por empresa certificada? Vai exigir que eles enviem diariamente esse diário oficial para o TCM, por exemplo? Então, esses sistemas de informação são muito pouco pensados, trabalhados de uma forma açodada e que eu acho que a gente está passando batido em cima disso (ENTREVISTADO 3, 2020).

Afirmam os Entrevistados que faltaria um instrumento que efetivamente trace os conceitos jurídicos e embasamentos normativos que devem ser observados pelos membros do MPBA no desenvolvimento dos projetos estratégicos. E isto, sem dúvida, permite identificar que não há, no órgão, a indicação de uma definição clara do que é a grande corrupção apta a permitir a adoção de medidas de ordem e controle que

necessitem, prioritariamente, a interferência do Poder Judiciário para a adequada responsabilização.

Como se viu, existe nos normativos do MPBA a necessidade de edição, ano a ano, do plano operacional tático desde 2012, que forneceria aos membros do MPBA o direcionamento para efetivação das iniciativas estratégicas eleitas para integrarem o Plano Geral de Atuação do órgão. Os entrevistados, todavia, informam que não foi ele, até a presente data, implementado pelas gestões do MPBA.

[...] a minha percepção é que há nos coordenadores dos centros de apoio uma crítica com relação os órgãos de execução, dizendo olhe, o pessoal é preguiçoso porque eles não aderem as iniciativas estratégicas, ou aos projetos que desdobrem iniciativas estratégicas. E por sua vez, os órgãos de execução também olham para os centros de apoio e falam, mas eu não tenho direcionamento dos centros de apoio sobre exatamente o que fazer. Eu acho que nessa situação a razão está mais com os órgãos de execução, do que os coordenadores dos centros de apoio, porque nessa cadeia, que não é uma cadeia de comando, ou uma cadeia hierárquica, mas nessa cadeia em que funções são atribuídas a órgãos específicos, o que está faltando é aquele elo de ligação entre o mais genérico e o mais concreto. **E esse elo de ligação, no nosso caso, da estrutura orgânica dos ministérios públicos estaduais, são os centros de apoio operacionais e a coordenação de gestão estratégica.** Então a gente tem os centros de apoio atuando individualmente, aí tem uma gestão estratégica que teria que ter uma visão macro disso e dar esses nortes e a gente também teria também, como ponto de ligação dos centros de apoio operacionais, a Procuradoria Geral Adjunta de assuntos jurídicos, que na nossa lei, é quem, de certa forma, coordena os centros de apoio. Então não existe, depois de que o plano foi feito, a gente não viu iniciativas da Procuradoria Geral para dar efetividade aquilo, meio que se deixa para que cada centro de apoio resolva (ENTREVISTADO 5, 2020, grifo nosso).

Esta ausência de concretude do planejado, sem uma organização institucional mais transversal e palpável pelos membros do MPBA, possibilita uma escolha individualizada quanto ao modelo de racionalização do órgão, é o promotor de justiça que definirá quais serão as situações sociais que merecerão o esforço do órgão para solucionamento em determinado território.

Os próprios Centros de Apoio Operacional, que seriam locais de construção e fortalecimento para a articulação interna do MPBA, capacitação dos membros do órgão e aferimento do modelo ótimo de enfrentamento à corrupção, acabam, eles próprios, espelhando o que acontece entre os órgãos de execução.

Não há a construção de posturas institucionais que sejam realizadas tecnicamente por todos os centros, fazendo com que haja um desencontro nas mais diversas frentes de atuação do MPBA, priorizando-se, assim, mais uma vez, o

isolamento do membro do MPBA na tomada de decisão frente ao caso concreto, descurando-se, como já se disse, da complexidade das questões.

E aqui se chega ao ponto fulcral da análise. A imensidão das pautas de atuação, cumuladas com as cobranças dos órgãos correcionais e a necessidade de apresentar resultados sociais que sejam aferíveis por eles, faz com que o membro do MPBA, isoladamente, sem qualquer direcionamento técnico e avaliação adequada de matriz de risco, opte, dentro de sua lida, por quais serão as questões que efetivamente devem ser por ele observadas no desenvolvimento das funções.

Esta racionalização já vem sendo cobrada dos membros, inclusive por determinação do CNMP, que inseriu no relatório final da correição do MPBA realizada no ano de 2018, a necessidade de construção, pelos órgãos de execução, de planejamentos individualizados.

Os entrevistados, em sua maioria, afirmam que não promoveram um instrumento oficial de planejamento, mas que priorizam determinadas atuações em detrimento de outras, assinalando, inclusive, que o aspecto financeiro dos contratos administrativos é requisito essencial para a atuação do órgão. Como exemplificam as falas dos Entrevistados 7 e 6:

[...] critério de maior vulto e recursos próprios, inteireza de recursos próprios, e que tenha, realmente, indícios de práticas delitivas mais, digamos assim, espalhadas, mais sistêmicas, que tenha um viés, de uma coisa mais invasiva, que não seja uma questão mais pontual, individual (ENTREVISTADO 7, 2020).

Na minha cabeça, eu buscava priorizar iniciativas que tocassem... que tomasse por norte o vulto, a vultuosidade envolvida, montantes envolvidos. Valores, má repercussão econômica, o impacto econômico daquela atuação (ENTREVISTADO 6, 2020).

Houve, também, a inserção, no Plano estratégico, de iniciativa estratégica que descreve quais seriam as medidas extrajudiciais e judiciais que conferem escolha legítima do órgão de execução por um caso fático:

4.1.10 - Promover medidas extrajudiciais e judiciais para prevenção ou recuperação de perdas de ativos do estado decorrentes de ilícitos cíveis e criminais contra a Administração Pública, priorizando os casos de maior repercussão social, assim como de maior potencial de retorno ao erário. (MPBA, 2011)

Verifica-se, aqui, que a Grande Corrupção para o MPBA não é aquela que malfez a estrutura do Estado Democrático de Direito, optando o órgão por um modelo

de atuação que garanta o maior retorno financeiro ao erário, quando do desvelamento e responsabilização pela prática do ato ilícito, tal qual estabelecido pelos teóricos da escolha racional (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016).

Retira-se, aparentemente, qualquer apelo moral do que seria a corrupção e moralidade aqui definida como aquela que malfez os direitos sociais mais aros, tais como saúde e educação pública, por exemplo. A magnitude dos desvios é reconhecido pelo MPBA como norte de legitimidade para que a instituição atue no controle dos atos de corrupção.

Não se olvida que a iniciativa estratégica previu que o caso fático, aliado ao retorno financeiro, possua repercussão social.

Há uma dificuldade, entretanto, em reconhecer o que seria esta repercussão social a ser observada pelo MPBA. É o acompanhamento da mídia quanto à questão ou os resultados sociais implicados a partir do ato corrupto? Haveria o temor reverencial ao modelo de cobrança imposto pela imprensa ou, de algum modo, o MPBA sinalizou a importância de tutela adequada das políticas públicas que se voltem à execução de serviços públicos que beneficiam a tutela de direitos fundamentais dos cidadãos?

Parece que houve uma escolha clara do MPBA, ao menos no PPA 2016-2019, quando estabeleceu que a área da saúde deveria ser priorizada para acompanhamento da execução adequada da política pública no que tange à probidade administrativa. Assim, em uma interpretação sistêmica, houve a racionalização do modelo de atuação para o enfrentamento precípua dos desvios ocorridos na área da saúde pública, mais especificamente, quanto ao desempenho das atividades pelo terceiro setor.

No entanto, como se viu, os membros do MPBA não atuam de forma concertada no enfrentamento desta questão, haja vista ausência de interlocução com os demais órgãos que desenvolvem a fiscalização deste serviço público essencial. Assim, permite-se que seja, o membro do MPBA, afetado por sua escolha de priorização a partir, inclusive, de reclames sociais que sejam oriundos da disseminação de cobranças da mídia, colocando em risco, até mesmo, a independência funcional, já que grupos econômicos, muito facilmente, sequestrariam a vontade do órgão para atuação frente a questões que os interessassem.

Chama, ainda, atenção, que os entrevistados possuem um olhar que se volta a uma construção de política criminal que priorize demandas que permitam a adoção de instrumentos judiciais voltados à persecução criminal para responsabilização do agente.

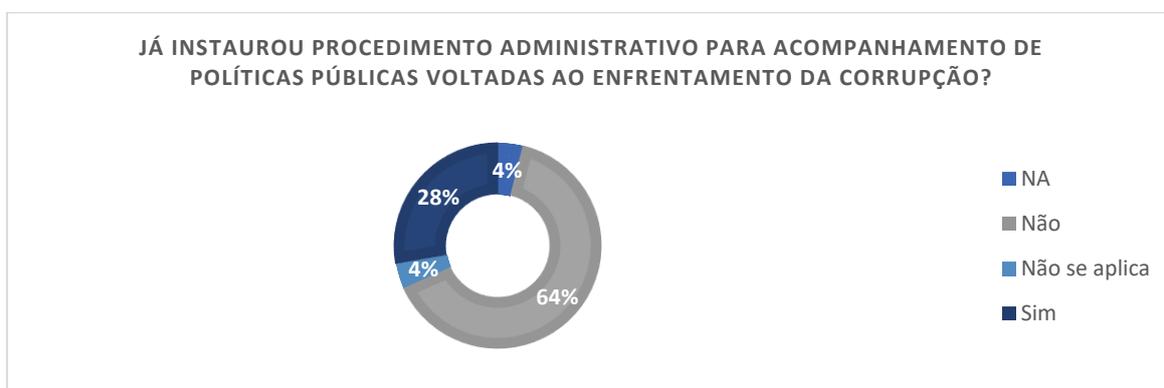
[...] tem a ver, um pouco, com o que eu acredito, é como se fosse legítimo enquanto política criminal, sabe? O Ministério Público precisa adotar uma postura tão combativa, enfim, tão efetiva quanto aquele que procura adotar no âmbito de outros tipos de criminalidade, em relação aos crimes contra o patrimônio público (ENTREVISTADO 7, 2020).

Não há, deste modo, para o Ministério Público do Estado da Bahia uma visão institucionalizada daquilo que é efetivamente priorizado pelos membros, assentando-se, também, a priorização das demandas, em voluntarismos pessoais.

Em lugar de compreender o Ministério Público, ele mesmo, como uma das portas de acesso adequado à justiça – Sistema Multiportas – há, ainda, uma visão disseminada, entre os membros, de que a resposta adequada para a tutela do patrimônio público é a que permita a judicialização dos fatos.

Como se vê, quando questionados sobre possíveis atuações extrajudiciais, que se voltam para resolutividade das questões fora do âmbito judicial, os respondentes não apresentaram este modo de atuação como o mais utilizado pelos membros do Ministério Público:

Gráfico 21 - Experiência dos membros do MPBA com instauração de procedimentos administrativos para acompanhamento de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da corrupção



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

A necessidade de racionalizar o exercício das atividades ministeriais aparenta ser um ponto unânime, o que legitimaria o instrumental do Plano Estratégico para assentar as balizas, em consonância com critérios democráticos de atuação.

A falta de efetiva definição de pautas institucionais, contudo, tende a conduzir à priorização de atividades a partir de critérios pessoais, subjetivos e construídos a partir de vivências individuais dos membros do MPBA.

A visão sobre os propósitos institucionais passa a ser aquela que o membro, solitário em sua escrivaninha, concebe sobre o modelo ótimo do Ministério Público a ser adotado para atuar frente à questão. Não há uma sedimentação informacional que garanta legitimidade a esta escolha, atuam, portanto, os membros do MPBA de acordo com a amplitude de visão permitida pela falta de gestão adequada do Plano Estratégico, como verdadeiros Dom Quixotes, lutando contra os seus próprios moinhos de vento.

Conclui-se, deste modo, que não há o delineamento de uma margem adequada de discricionariedade conferida ao membro do Ministério Público para racionalização das atividades do órgão. E, o mais grave, não há sequer como mensurar o esforço institucional para resolutividade adequada das situações fáticas a ele apresentadas.

6 CONCLUSÕES

Realizou-se, nesta dissertação, análises com o objetivo geral de estudar o Ministério Público quando da atuação do órgão no enfrentamento à corrupção. Passando pelos seguintes objetivos específicos: 1. compreender a categoria Corrupção e o modelo ótimo de enfrentamento; 2. conhecer o histórico e formação do Ministério Público brasileiro para identificar os contornos institucionais existentes para o enfrentamento à corrupção; 3. delinear os instrumentos de governança postos para execução das atividades pelo Ministério Público; 4. analisar a arquitetura institucional do MPBA para o enfrentamento à corrupção e, por fim, 5. apresentar a política institucional desenvolvida pelo Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), por meio do Plano Estratégico da instituição para o enfrentamento à corrupção.

A corrupção, como se viu, é um campo de atuação bastante polissêmico, quase sempre trazida como a sua subespécie, que é a corrupção política, assim também identificada pelos membros do MPBA.

Esta visão do campo corrupção permitiu identificar que será ela efetivamente conceituada a partir da linguagem empreendida para compreendê-la. Ao Ministério Público, no desenho institucional conferido ao órgão, a partir da Redemocratização do país, a corrupção que legitima a atuação do órgão para seu enfrentamento é aquela que mina a estrutura democrática, haja vista a atribuição precípua deste órgão que, de acordo com a Constituição Federal, deve resguardar o Estado Democrático de Direito.

A estratégia de enfrentamento à corrupção adotada pelo Ministério Público deve privilegiar a polissemia da categoria, permitindo a atuação multidisciplinar e profissional articulada entre diversos órgãos; somente assim se haverá de permitir que seja efetivo este enfrentamento, alcançando-se a grande corrupção.

O Ministério Público tem como tarefa precípua adotar um modelo ótimo de enfrentamento à corrupção, que guarneça de forma adequada o Estado Democrático de Direito, com cumprimento integral de suas funções e propósito, impedindo que a atuação do órgão implique no enfraquecimento do sistema constitucional, como uma doença autoimune (ALBUQUERQUE, 2021).

Para isto, se mostrou necessário o estabelecimento de uma arquitetura institucional que catalise a articulação do Ministério Público com outros atores, mas, principalmente, entre seus próprios membros, de modo a permitir a amplitude do olhar multidisciplinar da questão.

Esta atuação ampliada seria a nota característica do Ministério Público brasileiro. A instituição, tal como conformada pela Constituição Federal de 1988, possui, ela própria, uma polifonia em seus deveres.

O Ministério Público brasileiro não só atua na persecução criminal dos fatos, mas, principalmente, na fiscalização das políticas públicas essenciais para a manutenção do Estado democrático de direito – a exemplo de saúde e educação.

Este ampliado espectro de atuação fez com que se impusesse uma reorganização da instituição, de modo a reconhecer as questões fáticas que efetivamente imprimiriam a necessidade de intervenção do Ministério Público para solução dos litígios sociais, bem como a opção pela metodologia adequada de posicionamento frente a estas questões.

O Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP – iniciou uma reformatação dos objetivos do Ministério Público brasileiro, estabelecendo a racionalização das atividades cíveis do órgão, firmando como pautas prioritárias dos membros do Ministério Público a tutela da cidadania de forma coletiva.

Outrossim, restou instituído um padrão de atuação dos Ministérios Públicos que primasse pela resolutividade, ou seja, o MP brasileiro não pode servir apenas de legitimado ativo para ajuizamento de ações judiciais. Passa o órgão a ser, ele mesmo, uma porta de acesso à Justiça, tendo sido elencado em suas atribuições, portanto, a necessidade de uma resposta célere e efetiva aos reclamos sociais.

Identifica-se, deste modo, o fortalecimento do papel do Ministério Público para abrolhar o *law enforcement*. Produzirá a instituição tomada de decisão quanto ao que efetivamente será por ela perseguido - extrajudicial e judicialmente - cristalizando, assim, a política pública persecutória para responsabilização cível e criminal de atos ilícitos.

O Ministério Público possui importantes prerrogativas constitucionais para efetivar suas atribuições – autonomia, independência e unidade funcional -, as quais,

em uma primeira vista, impediriam controle profícuo sobre esta tomada de decisão, inclusive, para séria falta de *accountability* da instituição.

Além disto, mesmo diante desta racionalização das atividades a serem desenvolvidas, o Ministério Público brasileiro continua com a amplitude da carga de atribuições do órgão, e estrutura orçamentária e de recursos humanos que não permite uma vazão adequada daquilo que é levado ao MP para solução.

Assim, viu-se como necessária a construção de instrumentos de governança que apresentassem para a população aquilo que o MP brasileiro possui como feixe de atuação estratégica –o Plano Estratégico Nacional.

Este Plano Estratégico Nacional possui como finalidade específica permitir a *accountability* do Ministério Público. Sendo a atividade funcional desempenhada pelo órgão beneficiada com a prerrogativa da independência funcional, há que se garantir minimamente o controle social sobre o que de fato deve ser cumprido pela instituição, apresentando, assim, quais são os resultados sociais, para os quais os esforços do Ministério Público brasileiro se voltam.

O Ministério Público do Estado da Bahia, desde 2002, adota posturas institucionalizadas voltadas para o aprimoramento e profissionalização de suas atividades. No ano de 2011, na esteira das determinações oriundas do Conselho Nacional do Ministério Público, editou-se, no âmbito estadual, o Planejamento Estratégico, cujo marco temporal se estende de 2011-2023.

Averiguou-se, todavia, que o Plano Estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia não viabiliza a *accountability* da atuação ministerial no enfrentamento à corrupção de acordo com o desenho institucional vigente. Respondendo-se, deste modo, à pergunta que moveu toda a construção da pesquisa.

A estrutura do MPBA é, ainda, bastante incipiente no desenvolvimento, de forma transparente, daquilo a que a administração se propõe; e tal fato deriva de algumas falhas identificadas a partir do comparativo dos dados levantados e do referencial teórico sobre o tema:

1. Não há o estabelecimento pelo órgão do enfrentamento à corrupção como área prioritária, possuindo, inclusive, a menor dotação orçamentária da instituição.

2. Apesar dos poucos recursos financeiros, a área da Improbidade e moralidade administrativa é segunda em número de atuação extrajudicial pelos membros do Ministério Público do Estado da Bahia. Revela-se, portanto, uma sobrecarga dos membros do Ministério Público, que não conseguem produzir de forma tempestiva as soluções sociais que são esperadas da instituição.
3. A divisão de atribuições dos membros do MPBA com atuação no interior do estado insere a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa em promotorias de justiça que possuem atribuições que, por lei, devem ser priorizadas pelos órgãos de execução, que são a criminal e a defesa da infância e juventude. Apesar de a corrupção ser pautada como questão central no desenvolvimento das demais atribuições do órgão, a arquitetura institucional não privilegia a atuação, mantendo-a, inclusive, afastada de outros saberes que são imediatamente transversais a ela, a exemplo da fiscalização de desenvolvimento dos serviços públicos essenciais.
4. O Plano Estratégico do Ministério público não possui sedimentação em dados estruturados do MPBA sobre o desenvolvimento da atuação do órgão. Os sistemas de informação contam com informações inseridas sem o necessário apuro informacional, relacionando-as, diretamente, à área de atuação que se pretende analisar. Não há como se garantir, assim, a *Accountability da* instituição, já que, efetivamente, não há transparência quanto aos esforços desempenhados pelos promotores de justiça para alcance dos objetivos estratégicos definidos.
5. Os indicadores de cumprimento do Plano Estratégico não se relacionam diretamente às iniciativas estratégicas inseridas pelo órgão no plano, existindo graves equívocos metodológicos e terminológicos que impedem a prestação de contas adequada daquilo que se projetou institucionalmente.
6. Não existe organicamente uma coordenação central das atividades do órgão, que permita uma transversalidade da atuação dos Centros de Apoio aos promotores de justiça das diversas áreas de atuação do MPBA, apesar de normativamente prevista esta organização, conforme estabelecido na

LC 11/96 e Ato Normativo 12, de 2012; não existindo, deste modo, uma sinergia interna que confirme os propósitos institucionais.

7. Diante desta ausência de centralização e direcionamento das atividades pelos Centros de Apoio Operacional, não existiu o estabelecimento pela instituição do Plano Operacional Tático, previsto no Ato Normativo 22 de 2012, que permitiria a construção da metodologia de atuação do membro do Ministério Público para alcance dos objetivos estratégicos. Há, portanto, uma execução errada do instrumento de governança que garantiria uma utilização racional e mais eficiente dos recursos do MPBA.
8. A ausência do Plano Operacional tático não permite o reconhecimento, pelo membro do MPBA, daquilo que é elevado à pauta estratégica/prioritária do órgão, obstando, assim, a racionalização das atividades dos órgãos de execução. Ou seja, não existe, a partir do Plano Estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia, a consolidação de um pensamento institucional sobre o modelo de atuação a ser perseguido para o enfrentamento à corrupção.
9. Este desconhecimento das premissas institucionais sobre o modelo de execução do Plano Estratégico tem como efeito danoso a pessoalização pelo membro do Ministério Público, quanto à construção de um modelo racional de atuação. E este é o grande risco gerado à população. Esta atuação isolada, pautada apenas em subjetivismos vivenciais, ainda que possivelmente arrimadas em referenciais normativos, não consegue compreender o fenômeno da corrupção em sua complexidade, adotando-se estratégias de enfrentamento destas questões a partir de subjetivismos, posturas racionais isoladas.
10. Além disto, a ausência de articulação com outros órgãos, inclusive internos, impede a multidisciplinariedade necessária para o enfrentamento da corrupção, partindo, quase sempre, da atuação, a partir de construções sociais e temáticas isoladas dos membros do MP. Há, portanto, uma possível redução da capacidade técnica do Ministério Público para atuar de forma compatível com os preceitos constitucionais democráticos.
11. Este modelo de atuação em ilha é o aplicado no MPBA, dificultando, deste modo, uma medição adequada dos esforços empreendidos pelo órgão

para enfrentamento à corrupção, obstando-se o controle da atividade finalística.

Conclui-se, portanto, nesta pesquisa, que o Plano estratégico do Ministério Público da Bahia não permite a *accountability* do órgão, haja vista que o instrumento de governança não é utilizado pelos seus membros como pauta de observância para desenvolvimento das atividades inerentes ao órgão para enfrentamento à corrupção.

Assim, o Plano Estratégico do MPBA não permite inferir qual a compreensão dos promotores de justiça quanto ao fenômeno corrupção, além de não incentivar/construir uma arquitetura institucional que zele pela efetividade do órgão na implementação desta política de atuação.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, H. W.; BRANCO, P. P. M. (Orgs.). **Retratos da juventude brasileira**. São Paulo: Instituto Cidadania, Fundação Perseu Abramo, 2005.

ADAMI, V; VERSCHOORE, J. R. Confiança em Relacionamentos Interorganizacionais Triádicos. **Revista Alcance**, v. 21, n. 2, 2014.

AIDT, T.S. Corruption, institutions, and economic development. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 25, n. 2, p. 271–291, 2009. Disponível em: <http://www.iig.ox.ac.uk/output/articles/OxREP/iiG-OxREP-Aidt.pdf> Acesso em: 2 jul. 2019.

ALBUQUERQUE, A. The Two Sources of the Illiberal Turn in Brazil. **The Bown Journal of World Affairs**, v. 27, n. 1, p. 18, 2021.

ALENCAR, C. H. R.; GICO, I. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista Direito GV**, v. 7, n. 1, p. 75–98, jun. 2011.

ALMEIDA, G. A. Teoria Crítica do Direito e o acesso à justiça como novo método de pensamento. **MPMG jurídico**, v. 19, p. 8-17, 2010.

ALMEIDA, P. A. C. O novo conceito de Democracia e o Ministério Público refundando. O Ministério Público como agente da Democracia Militante. A PEC 37 e as ameaças ao Parquet refundado. Novas posturas resolutivas do Parquet. **Revista do CNMP**, n. 4, p. 79–109, 2014.

AMUNDSEN, I. **Political Corruption**: an introduction to the issues. Disponível em: <https://www.cmi.no/publications/file/1040-political-corruption.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

ANDERSON, C.J.; TVERDOVA, Y.V. Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies. **American Journal of Political Science**, v. 47, n.1, 2003, p. 91–109.

ARANTES, R. B. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2002.

ARANTES, R. B. The Brazilian "Ministério Publico" and political corruption in Brazil. **Promoting Human Rights through good governance in Brazil**. Centre for Brazilian Studies, University of Oxford. Conference held at St Antony's College: June 2003. Disponível em: <https://www.lac.ox.ac.uk/sites/default/files/lac/documents/media/rogerio20arantes2050.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

ÁVILA, H. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

AVRITZER, L *et al.* (coord.). **Corrupção**: ensaios e críticas. 2. Ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL, 2011.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011.

BAHIA. **Constituição do estado da Bahia de 02 de agosto de 1947**. Salvador, BA: 1947. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-02-de-agosto-de-1947>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BAHIA. **Lei nº 160 de 21 de janeiro de 1949**. Salvador, BA: 1949. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-160-1949-bahia-organiza-o-ministerio-publico>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BAHIA. **Lei estadual nº 2.315, de 15 de março de 1966**. Institui o código do Ministério Público. Salvador, BA: 1966. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85421/lei-2315-66>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BAHIA. **Lei nº 3.623 de 23 de dezembro de 1977**. Institui o código do Ministério Público. Salvador, BA: 1966. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/86194/lei-3623-77>. Acesso em: 8 jun. 2021.

BAHIA. **Lei nº 4264 de 20 de junho de 1984**. Dispõe sobre a lei orgânica do ministério público e dá outras providências. Salvador, BA: 1984. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-4264-1984-bahia-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-ministerio-publico-e-da-outras-providencias-1991-12-17-versao-consolidada>. Acesso em: 8 jun. 2021.

BAHIA. **Lei Complementar nº 011 de 18 de janeiro de 1996**. Salvador, BA: 1996. Disponível em: [https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/70107/lei-complementar-011-96#:~:text=Institui%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica%20do,Ver%20t%C3%B3pico%20\(12740%20documentos\)](https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/70107/lei-complementar-011-96#:~:text=Institui%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica%20do,Ver%20t%C3%B3pico%20(12740%20documentos)). Acesso em: 8 jun. 2021.

BAHIA. Secretaria de Planejamento. **Plano Plurianual 2016-2019**. Salvador, BA: 2016. Disponível em:

<https://seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=106>. Acesso em: 8 jun. 2021.

BENJAMIN, A. H. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico. In: MILARÉ, E. **Ação Civil Pública: Lei 7.347/85: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

BERCLAZ, M. S.; MOURA, M. C. M. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional. In: FARIAS, C. C. *et al.* **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 145-172.

BOBBIO, N. *et al.* **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRACKING, S.; BROWN, D. F. **Corruption and development: the anti-corruption compaigns**. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro - RJ: 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e

dá outras providências. Brasília – DF: 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília – DF: 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília – DF: 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 7 jun. 2021.

CAMBI, E. *et al.* (Coord.). **Ministério Público e o princípio da proteção eficiente**. São Paulo: Almedina, 2016.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, 12 jun. 1990.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O Novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista de Direito GV**. São Paulo, Julho-Dez, 2010, p. 399-422.

CASAGRANDE, C. **O Ministério Público e a judicialização da política**: estudos de caso. Porto Alegre: Fabris, 2008.

CASTILHO, E. W. V.; SADEK, M. T. **O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil**. Água Branca: Editora Sumaré, 1998.

CASTRO, A. A. A. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional: seu papel e sua importância para a sociedade e para o Estado. In: GUEDES, J. C.; SOUZA, L. M. (Coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação Nº 16, de 28 de abril de 2010.** Brasília, DF: 2010. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-0162.pdf>. Acesso em: 7 de jun. 2021.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público.** Brasília, DF: 2011. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Final-LivretoCNMP-PlanejamentoEstrategico.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação Nº 34, de 10 de maio de 2016.** Brasília, DF: 2016a. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-037.pdf>. Acesso em: 7 de jun. 2021.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação Nº 37, de 13 de junho de 2016.** Altera a Recomendação n.º 34, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil, para revogar o inciso IX do artigo 5º. Brasília, DF: 2016b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-037.pdf>. Acesso em: 7 de jun. 2021.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017.** Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação de caráter geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018.** Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Brasília, DF: 2018. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **MP um Retrato.** Brasília, DF: 2020. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2020>. Acesso em: 8 jun. 2021.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Portaria CNMP-PRESI nº 197, de 3 de novembro de 2020.** Institui a Política e o Sistema de Governança Institucional do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Brasília, DF: 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2020.Portaria-CNMP-PRESI.197.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Emenda regimental nº 32, de 10 de março de 2021**. Acrescenta dispositivos à Resolução CNMP nº 92, de 13 de março de 2013 (Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público), para dispor sobre Conflito de Atribuições. Brasília, DF: 2021a. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/5/804ACB82E399DB_ER32.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Emenda regimental nº 33, de 10 de março de 2021**. Acrescenta ao art. 43 da Resolução CNMP nº 92, de 13 de março de 2013 (Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público) a alínea “f”, em seu inciso IX, e o § 8º, para estabelecer a competência do Relator para arquivar as proposições de iniciativa dos Conselheiros Nacionais em razão do superveniente término do mandato do proponente. Brasília, DF: 2021b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Emenda-Regimental-n-33-de-10-de-marco-de-2021.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

COELHO, S. R.; KOZICKI, K. O Ministério Público e as políticas Públicas: Definindo a agenda ou implementando as soluções? **Revista da AJURIS**, v. 40, n. 130, Junho 2013

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO. **Carta de Ipojuca**. Ipojuca – PE: 13 de maio de 2003. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/806019/carta_34_encontro_ipojuca_pe_12_e_13_de_maiode_2003.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021.

COSLOVSKY, S.; NIGAM, A. **Building Prosecutorial Autonomy from Within: The Transformation of the Ministério Público in Brazil**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2015. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=2709104>. Acesso em: 03 mai. 2020.

CONAMP. **Histórico**. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/pt/aconamp/historico.html>. Acesso em 3 mai. 2020.

CONTI, J. M. (Coord.) **Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2017.

COSTA, R. O. Do Ministério Público como Superego da Sociedade: design institucional e legitimidade na atuação judicial e extrajudicial. **Sequência Florianópolis**, n. 76, p. 115-130, May 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552017000200115&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mai. 2021.

CRUZ, M. S.; ALVEZ, J. M. M. O Ministério Público e a “incumbência de defesa” dos direitos sociais e individuais indisponíveis: uma análise discursiva. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 47, p. 193-222, set. 2015. Disponível em:

<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/6494>. Acesso em: 15 dez. 2018.

DAHER, L. L. N. *et al.* **Ministério Público Resolutivo e o Tratamento Adequado dos Litígios Estruturais**. 1 ed. São Paulo: Editora D'Plácido, 2019.

DAHL, R. **On Democracy**. 2. Ed. New York: Yale University press, 2015.

DREHER, A. *et al.* Corruption around the world: Evidence from a structural model. **Journal of Comparative Economics**, v. 35, n.3, p. 443-466, 2007.

EISENHARDT, K. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v.14, n.4, p.532-550, 1989.

ENGELMANN, F. The 'Fight against Corruption' in Brazil from the 2000s: A Political Crusade through Judicial Activism. **Journal of Law and Society**, v. 47, n. 1, out. 2020.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FELDENS, L. **Direitos Fundamentais e Direito Penal: A Constituição Penal**. 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FERRAJOLI, L. **Por uma Teoria dos Direitos e dos bens fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FGV. Escola de Direito de São Paulo. **Relatório ICJBrasil 1º semestre/2017**. 2017. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021.

FIESP. **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. 2010. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>. Acesso em: 19 mai. 2021.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, Democracia e Legitimidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, F. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, L. *et al.* (coord.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. Ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

FREITAS, J. **Discrecionabilidade Administrativa e o direito fundamental à boa administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2009.

FUKUYAMA, F. **Ordem e decadência política**: da revolução industrial à globalização da democracia. Rio de Janeiro, Rocco, 2018.

FURTADO, L. R. **As Raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GARCIA, E. A fissura moral da Administração Pública. **Jus.com.br**. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32999/a-fissura-moral-da-administracao-publica-brasileira>. Acesso em: 7 jun. 2021.

GHIGNONE, L. T. Corrupção e eficiência administrativa: um exame à luz da análise econômica do direito (II). **RIDB**, Ano 2, n. 2, 2013. Disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/02/2013_02_01187_01276.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021.

GILLEY, B. The determinants of state legitimacy: results for 72 countries. **International Political Science Review**, v. 27, n. 1, Jan. 2006, pp. 47-7.

GIORGI, A. **A miséria governada através do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

GOULART, M. P.; ALMEIDA, G. A. DE. **Elementos Para uma Teoria Geral do Ministério Público**. 1 ed. São Paulo: Editora D'Plácido, 2019.

GRAAF, G. Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption. **Public Administration Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 39-86, 2007.

GRAAF, G. *et al.* (orgs). **The good cause**: Theoretical Perspectives on corruption. Canadá: Barbara Budrch Publishers, 2010.

GUPTA, S. *et al.* Does corruption affect income inequality and poverty? **IFM Working Paper**, 1998.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUBERTS, L. W. A multi approach in corruption research: towards a more comprehensive multi-level framework to study corruption and its causes. In:

GRAAF, G. D. *et al.* (Eds.). **The good cause**: theoretical perspectives on corruption (p. 146-165). 2010. Disponível em: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/36889/ssoar-2010-huberts-A_multi_approach_in_corruption.pdf?sequence=1. Acesso em: 8 jun. 2021.

HUNTINGTON, S. P. **Political Order in Changing Societies**. New Haven and London: Yale University Press, 1968.

INCT. Instituto da Democracia. **Pesquisa a Cara da Democracia**. 2018. Disponível em: <https://www.institutodademocracia.org/a-cara-da-democracia>. Acesso em: 7 jun. 2021.

JATAHY, C. R. C. **Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

JOHNSTON, M. The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. **International Social Science Journal**, v. 48, n. 149, p. 321-335, 1996.

JORDÃO, E. F.; PENNER, L. C. Estratégias regulatórias de combate à corrupção. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 1, 2 abr. 2021.

KAUFMANN, D. Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World. **SSRN**. Oct. 2004. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=605801. Acesso em: 7 jun. 2021.

KAUFMANN, D.; WEI, S.J. Does “grease money” speed up the wheels of commerce? **National Bureau of Economic Research**, N. 7093, 1999.

KERCHE, F. **Virtude e Limites**. Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil - Coleção Biblioteca EDUSP de Direito. 1 ed. São Paulo, SP, Brasil: EDUSP, 2009.

KERCHE, F. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. **Caderno CRH**, v. 31, n. 84, p. 14, 2018.

KINGDON, J. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

KINGDON, J. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

KLITGAARD, R. **Controlling Corruption**. California: University of California Press, 1997.

LAMBSDORFF, J.G. Causes and consequences of corruption: what do we know from a cross-section of countries. In: **International Handbook on the Economics of Corruption**. Massachusetts: Edward Elgar publishing limited, 2006, p. 3–51.

LAMBSDORFF, J.G.; SCHULZE, G.G. What can we know about corruption? A very short history of corruption research and a list of what we should aim for. **Journal of Economics and Statistics**, 2015, p. 100–114.

LEFF, N. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 82, p. 337–41, 1964.

LEITE, A.; TEIXEIRA, A. (org.) **Crime e Política: corrupção, financiamento irregular e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

LUÑO, A. E. P. **Los Derechos Fundamentales**. 9. Ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2007.

MACÊDO, M. P. Q. **A Teoria Crítica, o uso Emancipatório do Direito e o Ministério Público Brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Editora D'Plácido, 2020.

MARMELSTEIN, G. **Curso de Direitos Fundamentais**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATOS, J. I. *et al.* **Manual de gestão judicial**. Coimbra: Almedina, 2015.

MAUS, I. Judiciário como superego da sociedade: O papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. **Novos estudos**, n. 58, 2000, p. 183-203.

MAZILLI, H. N. A Carta de Curitiba e a Constituinte. **VII Congresso Nacional do Ministério Público**, pub. AMMP/Conamp, abr. 1987. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/curitibaconst.pdf>> Acesso em 19 de maio de 2021.

MÉSZÁROS, G. Caught in an Authoritarian Trap of Its Own Making? Brazil's 'Lava Jato' Anti-Corruption Investigation and the Politics of Prosecutorial Overreach. **Journal of Law and Society**, v. 47, n. 1, out. 2020.

MINAYO, M. C. S. (org.) **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2019.

MOREIRA, L. Direito e normatividade. In: MERLE, J.; MOREIRA, L. (orgs.) **Direito e legitimidade**. São Paulo: Editora Landy, 2003.

MOURA, A. A. G. A atuação do Ministério Público no combate à corrupção: oportunidade de resgate da cidadania. **Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado de Goiás**, n. 1, p. 11-30, out./dez. 2011. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/revista/dados_revista1/revista1_dados1.htm. Acesso em: 8 jun. 2021.

MPBA. História do MP – **Memorial**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.memorial.mpba.mp.br/historia-do-mp/>. Acesso em: 03 mai. 2020.

MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. **Plano Geral de Atuação 2004-2009**. Salvador, BA: 2002.

MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. **Ato Normativo N°005/2005**. Salvador, BA: 2005.

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

MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. **Ato Normativo nº 022/2012**. Estabelece normas gerais para a elaboração e execução do Plano Geral de Atuação do Ministério Público do Estado da Bahia. Salvador, BA: 2012. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/system/files_force/biblioteca/gestao-administrativa/legislacao-e-normas/outras_legislacoes_programas_regulamentos_etc/ato_normativo_no_022_2012_-_estabelece_normas_gerais_para_a_elaboracao_e_execucao_do_plano_geral_de_atuacao_do_mpba.pdf?download=0. Acesso em: 8 jun. 2021.

MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. **Ato Normativo nº 027/2014**. Dispõe sobre a organização do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção à Moralidade Administrativa - CAOPAM do Ministério Público do Estado da Bahia e dá outras providências. Salvador, BA: 2014. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/area/caopam/apresentacao>. Acesso em: 8 jun. 2021.

MPF. Ministério Público Federal. **Caso Lava-Jato**. s.d. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/linha-do-tempo>. Acesso em: 19 mai. 2021.

MPF. Ministério Público Federal. Tipos de Corrupção. **MPF Combate à Corrupção**. 2021. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>. Acesso em: 7 jun. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Escritório Contra Drogas e Crimes. **Convenção das nações unidas contra a corrupção**. Mérida: 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021.

NETTO, A. V. S. **Tipicidade Penal e Sociedade de Risco**. São Paulo: Quartier Lantin, 2006.

NEVES, M. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NEVES, M. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil**: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NYE, J. S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. **American Political Science Review**, v. 61, n. 2, 1967, p. 417 – 427.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; COSTA, F. J. L.; MENDES, A. P. Perspectivas Teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. **Revista Serviço Público**. 67. Brasília, 2016, p. 111-138.

OLKEN, B. Corruption perceptions vs. corruption reality. **Journal of Public Economics**, v. 93, n. 7-8, p. 950-964, 2009.

PEIXOTO, G. M. Uma análise crítica do problema da corrupção no Brasil. In: SOUZA, J. G. **Direito, Governança e políticas públicas**. Salvador: Kawo-Kabiyesile, 2018, p. 94-105.

PINHEIRO, G. MP empossa 180 novos assessores jurídicos e atinge meta de 500 servidores. **Notícias**. Sítio do Ministério Público do Estado da Bahia. 02 mar. 2020. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/noticia/50068>. Acesso em: 8 jun. 2021.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, dez. 2009.

PINTO, C. R. J. **A banalidade da corrupção**: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

POCHMAN, M. Lava e Vaza Jato na decadência nacional. **Jornal dos Economistas**, n. 360. Disponível em: <http://www.corecon-rj.org.br/anexos/C1D017FCEE732F4E1B9B4E13C46AD36E.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2019.

POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. **Corruption and Democracy in Brazil**. The Struggle for Accountability. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2011.

PRADO, M. M.; CARSON, L. D. Brazilian Anti-Corruption Legislation and its Enforcement: Potential Lessons for Institutional Design. **International Research Initiative on Brazil and Africa**, Working Paper 9, 2014.

REVISTA ISTOÉ. STJ consolida fama de ‘cemitério de operações’. **Política**. 07 mar. 2021. Disponível em: < <https://www.istoedinheiro.com.br/stj-consolida-fama-de-cemiterio-de-operacoes/> > Acesso em: 19 de maio de 2021.

RIBEIRO, L. M. L. Ministério Público: velha instituição com novas funções? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 113, p. 51-82, 2017.

RIOS-FIGUEROA, J. Judicial Independence and Corruption: An Analysis of Latin America. **SSRN**, 2006. Disponível: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=912924. Acesso em: 8 jun. 2021.

RODRIGUES, J. G. Ministério Público de resultados: a atual missão institucional. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Amazonas**, v. 10, p.193-228, 2009.

ROHDEN, L. **Hermenêutica Filosófica**: Entre a linguagem da experiência e a experiência da linguagem. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2002.

ROMEIRO, A. **Corrupção e poder no Brasil**: uma história, séculos XVI a XVIII. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

ROS, L. Accountability legal e corrupção. **Revista da CGU**, v. 11, n. 20, 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44356>. Acesso em: 7 jun. 2021.

ROSE-ACKERMAN, S. **The economics of corruption**: an essay in political economy. New York: Academie Press, 1978.

ROSE-ACKERMAN, S. Corruption: Greed, Culture and the State. **Yale Law Journal Online**, V. 120, pp. 125-140, 2010.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. J. **Corruption and government**: Causes, consequences na reform. New York: Cambrigde University Press, 2016.

ROTHSTEIN, B.; TEORELL, J. What is quality of government: a theory of impartial political institutions. **Governance**, v. 21, n. 2, p. 165-190, 2008.

ROXIN, C. **A proteção de bens jurídicos como função do Direito Penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SAMPAIO, J. A. L. **Direitos Fundamentais**. 2. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SCHUMPETER, J. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre os lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1983.

SCHWARCZ, L. M. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, F. A.; GONÇALVES, C. A. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, vol. 4, n. 3, p. 458-476, 2011.

SOUZA, C. A. **Para onde vai a política brasileira?** Breve ensaio sobre a crise de representação e o pós-impeachment. Curitiba: Appris: 2018.

STF. Supremo Tribunal Federal. STF confirma anulação de condenações do ex-presidente Lula na Lava Jato. **Imprensa**. 15 abr. 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464261&ori=1>. Acesso em: 19 de maio de 2021.

STRECK, L. L. **O Dever de Proteção do Estado** (Schutzpflicht): o lado esquecido dos direitos fundamentais ou “ qual a semelhança entre os crimes de furto privilegiado e tráfico de entorpecentes?” Disponível em: <http://www.leniostreck.com.br/site/wp-content/uploads/2011/08/Vers%C3%A3o-final-da-Untermassverbot-08-07-art-33-1.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2021.

STRECK, L. L. **A dupla face do princípio da proporcionalidade e o cabimento de Mandado de Segurança em matéria criminal**: superando o ideário liberal-individualista- clássico. Disponível em: <http://www.leniostreck.com.br/site/wp-content/uploads/2011/10/17.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2021.

STRECK, M. L. S. **Direito Penal e Constituição**: A face oculta da proteção dos Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

TANZI, V.; DAVOODI, H. Corruption, public investment, and growth. **IMF Working Paper**, 1998.

TANZI, V.; DAVOODI, H.R. Corruption, growth, and public finances. **IMF Working Paper**, 2001.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança**: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 7 jun. 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE I

Questionário enviado aos participantes da pesquisa

Planejamento Estratégico do MPBA e o enfrentamento à corrupção.

<https://docs.google.com/forms/u/4/d/1h11wvkeYIUcEj4F-ThpJYzfPPy...>

Planejamento Estratégico do MPBA e o enfrentamento à corrupção.

Excelentíssimos(as) Procuradores(as) e Promotores(as) de Justiça,
Estimados(as) Colegas,

Meu nome é Mirella Brito, sou Promotora de Justiça do Estado da Bahia e mestranda 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.

Utilizo o presente questionário com o objetivo de coletar informações aptas a responder a pergunta da pesquisa desenvolvida como requisito parcial para conclusão do curso de mestrado e orientada pela Professora Doutora Rubenilda Sodré, que tem por objetivo analisar o Planejamento Estratégico vigente do Ministério Público do Estado da Bahia no âmbito do enfrentamento à corrupção.

O instrumento ficará disponível até o dia 15 de novembro 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 10 minutos.

Desde já, agradeço o tempo despendido para responder a esta pesquisa. Deixo claro que será respeitado o anonimato, bem como os dados fornecidos serão sigilosos e de uso estritamente acadêmico.

Em tempo, coloco-me à disposição para eventuais esclarecimentos por meio do e-mail mirella.brito@mpba.mp.br.

Atenciosamente,

Mirella Barros C. Brito
Promotora de Justiça do Estado da Bahia
Mestranda da Universidade Federal da Bahia - UFBA

Perfil profissional do entrevistado

1. Qual o ano em que o (a) Senhor (a) terminou a graduação em direito?

2. Escolaridade

Marcar apenas uma oval.

- Nível superior Completo
- Pós-Graduação Lato sensu
- Mestrado
- Doutorado

3. Qual o ano de ingresso no Ministério Público do Estado da Bahia como membro?

4. É Procurador de Justiça?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- Não se aplica

5. É Promotor de Justiça da entrância

Marcar apenas uma oval.

- Inicial
- Intermediária
- Final
- Não se aplica

6. Exerce ou já exerceu algum cargo na Administração Superior do Ministério Público?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

7. Possui ou já possuiu atribuição funcional para defesa do patrimônio público?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

8. Atua ou já atuou com atribuição exclusiva na defesa do patrimônio público?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

Atuação funcional

9. O que é corrupção?

10. A Lei de improbidade administrativa é instrumento legal capaz de garantir a Administração Pública contra atos de corrupção.

Marcar apenas uma oval.

- Concordo totalmente
- Concordo
- Indiferente
- Discordo
- Discordo totalmente

11. Já produziu planejamento de metas individualizadas para a Promotoria de Justiça ou Procuradoria de Justiça em que esteja/estivesse lotado (a)?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- Não se aplica

12. Já instaurou Procedimento Administrativo para acompanhamento de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da corrupção?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- Não se aplica

13. Já instaurou Inquérito Civil para investigar atos de improbidade administrativa?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não
 Não se aplica

14. Já instaurou Procedimento Investigatório Criminal para enfrentamento de atos de corrupção?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não
 Não se aplica

15. Já atuou conjuntamente com Promotores de Justiça cuja atribuição se volta para as tutelas de cidadania - como saúde e educação - em procedimentos instaurados para enfrentamento de atos de corrupção?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não
 Não se aplica

16. Já atuou conjuntamente com o Ministério Público Federal para enfrentamento à corrupção?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não
 Não se aplica

17. Já acessou a base de dados do projeto "Mais Saúde, Mais Educação" – antigo Projeto do Milênio – para instrumentalizar Inquéritos Cíveis ou Procedimentos Investigatórios Criminais instaurados para o enfrentamento à corrupção?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não
 Não se aplica

18. O Poder Judiciário atua de forma efetiva no julgamento das Ações de Improbidade Administrativa ajuizadas pelo Ministério Público.

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
 Discordo
 Indiferente
 Concordo
 Concordo totalmente

19. O Poder Judiciário atua de forma efetiva no julgamento das Ações Criminais ajuizadas pelo Ministério Público para responsabilização penal dos atos de corrupção.

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Indiferente
- Concordo
- Concordo totalmente

Planejamento Estratégico do MPBA

20. O Ministério Público do Estado da Bahia prioriza a atuação cível /administrativa no enfrentamento à corrupção.

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Indiferente
- Concordo
- Concordo totalmente

21. O Ministério Público do Estado da Bahia prioriza a atuação criminal no enfrentamento à corrupção.

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Indiferente
- Concordo
- Concordo totalmente

22. O desenvolvimento da atuação cível/administrativa do Ministério Público no enfrentamento dos atos de corrupção deve ser racionalizada, com escolha de pauta prioritária institucionalmente.

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Indiferente
- Concordo
- Concordo totalmente

23. O desenvolvimento da atuação criminal do Ministério Público no enfrentamento dos atos de corrupção deve ser racionalizada, com escolha de pauta prioritária institucionalmente.

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Indiferente
- Concordo
- Concordo totalmente

24. O Ministério Público pode obrigar a adesão dos membros ao planejamento estratégico da instituição.

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Indiferente
- Concordo
- Concordo totalmente

25. Já aderiu a algum projeto estratégico do Ministério Público?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

26. Qual a natureza jurídica do Planejamento estratégico? (POSSÍVEL MAIS DE UMA RESPOSTA)

Marque todas que se aplicam.

- Recomendação institucional
- Exposição de valores institucionais
- Norma interna cogente
- Instrumento de diálogo e controle do Ministério Público por outros poderes
- Instrumento de diálogo e controle do Ministério Público pela sociedade

27. O planejamento estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia possibilita identificar área ou áreas de atuação prioritária na defesa do patrimônio público.

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Indiferente
- Concordo
- Concordo totalmente

28. O planejamento estratégico do Ministério Público da Bahia pauta de algum modo a sua atuação funcional? Explique.

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários