

RODRIGO OTÁVIO MAZIEIRO WANIS

**A atuação do Ministério Público Brasileiro na implementação da Nova Governança
Pública como mecanismo anticorrupção**

Tese de Doutorado

Orientadores: Professores Dr. Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno
e Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO | UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULDADE DE DIREITO | ESCUELA DE DOCTORADO**

São Paulo – BR | Salamanca – ES

2023

RODRIGO OTÁVIO MAZIEIRO WANIS

**A atuação do Ministério Público Brasileiro na implementação da Nova Governança
Pública como mecanismo anticorrupção**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Doutorado em Estado de Derecho y Gobernanza Global da Universidad de Salamanca e ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito de Estado, sob a orientação do Prof. Dr. Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno (Espanha) e do Prof. Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira (Brasil)

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO | UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULDADE DE DIREITO | ESCUELA DE DOCTORADO**

São Paulo – BR | Salamanca – ES

2023

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Wanis, Rodrigo Otávio Mazieiro

A atuação do Ministério Público Brasileiro na implementação da Nova Governança Pública como mecanismo anticorrupção/Rodrigo Otávio Mazieiro Wanis; orientadores Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno e Gustavo Henrique Justino de Oliveira – São Paulo, 2023.

525 p.

Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Direito. Área de concentração: Direito do Estado.

1. Ministério Público. 2. Nova Governança Pública. 3. Anticorrupção.

CIP – Catalogación Internacionales de Publicaciones

Wanis, Rodrigo Otávio Mazieiro

La actuación del Ministerio Público Brasileño en la implementación de la Nueva Gobernanza Pública como mecanismo anticorrupción/Rodrigo Otávio Mazieiro Wanis; supervisores Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno (ES) y Gustavo Henrique Justino de Oliveira (BR). – Salamanca, 2023.

525 p..

Tesis (Doctorado en Derecho) – Escuela de Derecho de la Universidad de Salamanca.
Posgrado en Derecho, concentración: Derecho estatal brasileño.

1. Ministerio Público. 2. Nueva Gobernanza Pública. 3. Anticorrupción.
I. Autor. II. Título. III. Derecho del Estado.

TERMO DE APROVAÇÃO

Nome: WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro.

Título: A atuação do Ministério Público Brasileiro na implementação da Nova Governança Pública como mecanismo anticorrupção

Tese apresentada à Banca Examinadora dos Programas de Pós-Graduação em Direito das Faculdades de Direito da Universidade de Salamanca e da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito de Estado, sob a orientação do Prof. Dr. Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno e do Prof. Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira

Data de aprovação: ____/____/2023

Banca examinadora:

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Agradecer a todos aqueles que me auxiliaram, direta ou indiretamente, durante todo o processo de pesquisas, redação e conclusão desta tese, embora seja imprescindível, será sempre insuficiente...

A solidariedade daqueles que se doaram a me auxiliar nesta intensa jornada foi essencial.

A Deus, agradeço por ser a fonte constante de toda a minha razão de viver e por Ele renovo minha fé na esperança de dias sempre melhores. Sem Deus, eu nada seria... “Tudo posso naquele que me fortalece.” (Filipenses 4:13).

À minha amada esposa, Cecília, por estar sempre ao meu lado. Seu amor pleno, seu apoio incondicional e sua crença inabalável em mim me fazem ir além das minhas próprias convicções e limitações.

Aos meus filhos, Catarina e Vicente, agradeço por serem parte de mim e manancial de gana em ser um homem melhor a cada dia, digno do seu amor e de sua criação.

À minha mãe, Lúcia, meu grande exemplo de força, fé e perseverança, deixo minha mais profunda gratidão por toda a sua dedicação à minha formação pessoal, especialmente pela lição de que tudo é possível àquele que se dedicam a um propósito justo e com fé em Deus, mesmo que o mundo lhe ofereça só a aridez das adversidades.

Ao meu pai, Mário, sou grato por todo o seu suporte e pelos ensinamentos de disciplina, no sentido de que o conhecimento é nosso patrimônio indelével e inextropriável.

À minha irmã e à sua família, por sempre acreditarem que eu seria capaz de realizar esse e outros objetivos científicos e pessoais.

Aos meus sogros e cunhadas, inesgotáveis em generosidade, sou grato por sermos uma só família e pelo impagável suporte, em todas as circunstâncias.

Aos meus orientadores, Prof. Dr. Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno, da Universidade de Salamanca (USAL) e Prof. Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira, da Universidade de São Paulo (USP), minhas grandes referências acadêmicas e que se tornaram muito mais que meus docentes.

Ao Prof. Pedro, registro minha gratidão pela fraternal recepção acadêmica internacional, desde o Mestrado, realizado na Espanha no biênio 2017-2018, quando me abriu as portas da octocentenária USAL, acreditou em meu projeto científico e se tornou

fonte constante de aprendizados na área do Direito Administrativo, sempre pronto a me auxiliar no desenvolvimento da tese doutoral – ¡Muchísimas gracias, Maestro!

Ao Prof. Justino, deixo meu sincero agradecimento, por ter confiado em mim e me acolhido, desde o princípio de nossa relação, exigindo-me, durante as agruras das pesquisas e dos trâmites burocráticos da adesão ao convênio de dupla titulação, extremo rigor científico e dedicação imensurável, que me transformaram, para melhor, como pessoa e pesquisador. Esta tese tem muito do que me ensinou, tem parte do seu legado acadêmico.

Ao Prof. Dr. Nicolás Rodríguez García, pelo apoio acadêmico e pela disponibilidade de sempre.

Ao amigo, colega de Ministério Público e professor, Dr. Emerson Garcia, sempre presente como referência.

Aos amigos e colegas de USAL, Diogo Souza Telho, Gustavo Henrique Tardelli Alves, Leonino Gomes Rocha, Luiz Henrique Sormani, Vanir Fridriczewsk e Affonso Ghizzo Neto, pela amizade e companheirismo, desde o mestrado.

À Bia, pela amizade e por todo o auxílio em Salamanca.

Aos colegas de orientação na USP, pela solidariedade, pela amizade e pela constante troca de ideias.

Ao meu colega de USP e meu advogado, Dr. Roberto Tadao, por lutar comigo por esta dupla titulação.

À queridíssima Marisa Orsi D'Estafani, durante a orientação do Prof. Justino, por ser fonte constante de carinho e fé nesta árdua jornada. Cada palavra de afeto e cada oração foram porto e bálsamo.

Aos meus alunos, por me reafirmarem o ideal de transformação social pelo Direito.

Aos amigos – mais que simples colegas (membros e servidores) – de MPMG, pelo incentivo e pelas imprescindíveis contribuições, fica aqui o meu eterno agradecimento e a promessa de retribuição à Instituição. Em especial: Almir Geraldo Guimarães, Daniel de Sá Rodrigues, Gregório Assagra de Almeida, José Carlos Fernandes Júnior e Rodrigo Sousa de Albuquerque.

Ao Dr. Eudas Botelho, Juiz de Direito, amigo e companheiro de trabalho, pelo incentivo diário e pelos ensinamentos jurídicos e de vida.

Aos amigos leais que a vida me deu como irmãos, ficam os agradecimentos pela fraternidade de sempre.

RESUMO

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A atuação do Ministério Público Brasileiro na implementação da Nova Governança Pública como mecanismo anticorrupção.** 2023. 525p. Tese (Doutorado em Estado de Derecho y Gobernanza Global e em Direito do Estado). Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca, Salamanca/ES e Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo 2023.

A presente tese trata da atuação do Ministério Público Brasileiro na implantação, execução e controle da *Nova Governança Pública*, em seus âmbitos interno e externo, propondo-se novas possibilidades metodológicas de utilização dos instrumentos administrativos da Instituição, com a funcionalidade anticorrupção. Em resposta à crise de resultados da implementação das políticas públicas e da prestação de serviços públicos do modelo burocrático do Estado do Bem-Estar Social, cujas práticas duraram até meados dos anos 1980, superado pelo modelo de Nova Administração Pública (*New Public Management*) e diante das novas necessidades e demandas num contexto social plural e dinâmico, surge uma nova forma de gestão pública - Nova Governança Pública – fundada, basicamente, no planejamento estratégico, na atuação em rede, na participação administrativa democrática, na consensualidade, na priorização da prevenção ao ilícito, na coconstrução da gestão e das políticas públicas, no binômio *accountability/responsiveness*, na transparência e na integridade (*compliance*). Embora a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tenha estabelecido, originalmente, um federalismo de cooperação e incorporado preceitos de governança pública, sobretudo depois da reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional n. 45 de 2004, na prática, esses elementos apresentam-se em níveis pouco satisfatórios de concreção, por abusos de poder e ineficiência de gestão pública, construindo-se um cenário fértil à corrupção, fenômeno social que, comprovadamente, solapa os direitos fundamentais. Apesar de possuir desenho, incumbências e funções institucionais de defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e de controle externo da Administração Pública, especialmente na tutela do direito fundamental à boa gestão pública, a atuação do Ministério Público como coprotagonista cooperativo na implementação da Nova Governança Pública, interna e externa, ainda é matéria pouco explorada. Pretende-se investigar o desenvolvimento institucional do MP até o atual modelo de atuação extrapenal anticorrupção e demonstrar sua prevalência ainda desplanejada, repressivo-demandista e ineficaz, para, então, fundar bases teóricas e metodológicas para a proposição de um novo modelo governante da Instituição. Finalmente, serão feitas propostas para a construção de um perfil de atuação que promova os preceitos da NGP, dentro e fora da Instituição, de modo resolutivo, com atuação em rede concertada com a Administração Pública e a sociedade civil, preponderantemente preventivo e resolutivo, com novos paradigmas metodológicos de utilização dos instrumentos extrajudiciais, no exercício das atividades administrativa e finalística, como mecanismo eficiente de prevenção e repressão à corrupção no setor público, com potencial de implementar um círculo virtuoso de responsividade estatal anticorrupção e de promoção concreta dos direitos fundamentais tutelados pelo MP.

Palavras-chave: Ministério Público. Nova Governança Pública. Implementação. Anticorrupção.

ABSTRACT

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **The role of the Brazilian Public Ministry in implementing the New Public Governance as an anticorruption mechanism.** 2023. 525p. Thesis (Doctorate in State Law and Global Governance) – Faculty of Law, University of Salamanca and University of São Paulo, Salamanca, 2023.

This thesis deals with the performance of the Brazilian Public Ministry in the implementation, execution, and control of the New Public Governance, in its internal and external scopes, proposing new methodological possibilities for the use of the Institution's administrative instruments, with the anti-corruption functionality. In response to the crisis resulting from the implementation of public policies and the provision of public services from the bureaucratic model of the Social Welfare State, whose practices lasted until the mid-1980s, surpassed by the model of New Public Management and in the face of new needs and demands in a plural and dynamic social context, a new form of public management emerges - New Public Governance - based basically on strategic planning, networking, democratic administrative participation, consensus, prioritization of prevention to the illicit, in the co-construction of management and public policies, in the binomial accountability/responsiveness, in transparency and integrity (compliance). Although the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil originally established a cooperative federalism and incorporated precepts of public governance, especially after the administrative reform promoted by Constitutional Amendment n. 45 of 2004, in practice, these elements are presented at unsatisfactory levels of implementation, due to abuses of power and inefficiency of public management, building a fertile scenario for corruption, a social phenomenon that, demonstrably, undermines fundamental rights. Despite having institutional design, duties and functions to defend the legal order, the democratic regime, unavailable social and individual interests and external control of public administration, especially in the protection of the fundamental right to good public management, the performance of the Public Ministry as a cooperative co-protagonist in the implementation of the New Public Governance, internal and external, is still a little explored matter. It is intended to investigate the institutional development of the PM until the current model of extracriminal anti-corruption action and demonstrate its still unplanned, repressive-demandist and ineffective prevalence, to then found theoretical and methodological bases for the proposition of a new governing model of the Institution. Finally, proposals will be made for the construction of an action profile that promotes the precepts of NPG, inside and outside of the Institution, in a resolute way, with concerted network action with the Public Administration and civil society, preponderantly preventive and resolving, with new methodological paradigms for the use of extrajudicial instruments, in the exercise of administrative and final activities, as an efficient mechanism for preventing and repressing corruption in the public sector, with the potential to implement a virtuous circle of state anti-corruption responsiveness and concrete promotion of the fundamental rights protected by the PM.

Keywords: Public Ministry. New Public Governance. Implementation. Anticorruption.

RESUMEN

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **La actuación del Ministerio Público Brasileño en la implementación de la Nueva Gobernanza Pública como mecanismo anticorrupción.** 2023. 525p. Tesis (Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global y Derecho del Estado). Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca/ES y Universidade de São Paulo, Salamanca, 2023.

Esta tesis trata sobre la actuación del Ministerio Público Brasileño en la implantación, ejecución y control de la Nueva Gobernanza Pública, en sus ámbitos interno y externo, proponiendo nuevas posibilidades metodológicas para el uso de los instrumentos administrativos de la Institución, con la funcionalidad anticorrupción. Como respuesta a la crisis derivada de la implementación de políticas públicas y la prestación de servicios públicos desde el modelo burocrático del Estado de Bienestar Social, cuyas prácticas se prolongaron hasta mediados de la década de 1980, superado por el modelo de Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) y ante las nuevas necesidades y demandas en un contexto social plural y dinámico, surge una nueva forma de gestión pública - Nueva Gobernanza Pública – fundada básicamente en la planificación estratégica, en el trabajo en red, en la participación administrativa democrática, en el consenso, en la priorización de la prevención a los ilícitos, en la co-construcción de la gestión y de las políticas públicas, en el binomio rendición de cuentas/responsabilidad, en la transparencia y en la integridad (cumplimiento). Aunque la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 estableció originalmente un federalismo cooperativo e incorporó preceptos de gestión pública, especialmente después de la reforma administrativa promovida por la Enmienda Constitucional n. 45 de 2004, en la práctica, estos elementos se presentan en niveles de implementación insatisfactorios, debido a los abusos de poder e ineficiencia de la gestión pública, construyendo un escenario fértil para la corrupción, fenómeno social que, de manera demostrable, atenta contra los derechos fundamentales. A pesar de tener un diseño institucional, deberes y funciones de defensa del orden jurídico, del régimen democrático, indisponibilidad de los intereses sociales e individuales y control externo de la gestión pública, especialmente en la protección del derecho fundamental a la buena gestión pública, la actuación del Ministerio Público como un coprotagonista cooperativo en la implementación de la Nueva Gobernanza Pública, interna y externamente, es un tema aún poco explorado. Se pretende investigar el desarrollo institucional del MP hasta el actual modelo de acción extradelictiva anticorrupción y demostrar su prevalencia aún no planificada, represor-demandante e ineficaz, para luego fundamentar las bases teóricas y metodológicas para la proposición de un nuevo modelo gobernante de la Institución. Finalmente, se propondrá la construcción de un perfil de actuación que promueva los preceptos de la NGP, dentro y fuera de la Institución, de forma resolutive, con acción concertada en red con la Administración Pública y la sociedad civil, preponderantemente preventiva y resolutive, con nuevos paradigmas metodológicos para el uso de instrumentos extrajudiciales, en el ejercicio de actividades administrativas y finales, como un mecanismo eficiente para prevenir y reprimir la corrupción en el sector público, con el potencial de implementar un círculo virtuoso de respuesta estatal anticorrupción y promoción concreta de los derechos fundamentales protegidos por el MP.

Palabras clave: Ministerio Público. Nueva Gobernanza Pública. Implementación. Anticorrupción.

RIASSUNTO

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **La attuazione del Pubblico Ministero Brasiliano nell'implementazione della Nuova Governance Pubblica come meccanismo anti corruzione**. 2023. 460 p. Tesi (Dottorato in Giurisprudenza). Facoltà di Giurisprudenza, Università di Salamanca, Facoltà di Giurisprudenza, Università di San Paolo, Salamanca, 2023.

Questa tesi affronta la performance del Pubblico Ministero Brasiliano nell'attuazione, esecuzione e controllo della Nuova Governance Pubblica, nei suoi ambiti interno ed esterno, proponendo nuove possibilità metodologiche per l'utilizzo degli strumenti amministrativi dell'Istituzione, con la funzionalità anticorruzione. In risposta alla crisi derivante dall'attuazione delle politiche pubbliche e dall'erogazione dei servizi pubblici dal modello burocratico dello Stato Assistenziale, le cui pratiche sono durate fino alla metà degli anni '80, superate dal modello di Nuova Pubblica Amministrazione (*New Public Management*) e di fronte a nuove esigenze e richieste in un contesto sociale plurale e dinamico, emerge una nuova forma di gestione pubblica - Nuova Governance Pubblica - basata essenzialmente su pianificazione strategica, attuazione in rete, partecipazione amministrativa democratica, consenso, prioritizzazione della prevenzione illecita, co-costruzione di management e politiche pubbliche, binomio accountability/reattività, trasparenza e integrità (compliance). Nonostante la Costituzione della Repubblica Federativa del Brasile del 1988 stabilisse originariamente un federalismo cooperativo e incorporasse i precetti del governo pubblico, soprattutto dopo la riforma amministrativa promossa dall'Emendamento Costituzionale n. 45 del 2004, in pratica, tali elementi si presentano a livelli di attuazione non soddisfacenti, a causa di abusi di potere e inefficienze della gestione pubblica, costruendo uno scenario fertile per la corruzione, fenomeno sociale che, in modo dimostrabile, lede i diritti fondamentali. Pur avendo un disegno istituzionale, compiti e funzioni a difesa dell'ordinamento giuridico, del regime democratico, degli interessi sociali e individuali indisponibili e del controllo esterno della pubblica amministrazione, soprattutto nella tutela del diritto fondamentale alla buona amministrazione pubblica, l'esercizio del Pubblico Ministero come un co-protagonista cooperativo nell'attuazione della Nuova Governance Pubblica, all'interno e all'esterno, è un tema ancora poco esplorato. Si intende investigare l'evoluzione istituzionale del MP fino all'attuale modello di azione extrapenale anti-corruzione e dimostrarne suo ancora prevalenza non programmato, repressivo-domandistico e inefficace prevalere, per poi fondare le basi teoriche e metodologiche per la proposizione di un nuovo modello di governo della l'istituzione. Verranno, infine, proposte per la costruzione di un profilo di azione che promuova i precetti della NGP, all'interno e all'esterno dell'Ente, in modo risolutivo, con un'azione concertata di rete con la Pubblica Amministrazione e la società civile, prevalentemente preventiva e risolutiva, con nuove paradigmi metodologici per l'utilizzo degli strumenti stragiudiziali, nell'esercizio delle attività amministrative e finali, quale efficace meccanismo di prevenzione e repressione della corruzione nel settore pubblico, con le potenzialità per attivare un circolo virtuoso di reattività dello Stato anticorruzione e concreta promozione di i diritti fondamentali tutelati dal MP.

Parole-chiave: Pubblico Ministero. Nuova Governance Pubblica. Implementazione. Anticorruzione.

LISTA DE ABREVIACÕES

Ag.	–	Agravo
AI	–	Agravo de Instrumento
AP	–	Apelação
AREsp	–	Agravo em Recurso Especial
c/c	–	combinado com
Cf.	–	conferir (<i>confer</i>)
j.	–	julgado
RE	–	Recurso Extraordinário
REsp	–	Recurso Especial

LISTA DE SIGLAS

ACPIA	–	Ação Civil Pública de Responsabilização por Atos de Improbidade Administrativa
ADI	–	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANPC	–	Acordo de Não Persecução Cível
ANPP	–	Acordo de Não Persecução Penal
CAOPP	–	Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público
CDC	–	Código de Defesa do Consumidor
CE	–	Código Eleitoral
CICC	–	Convenção Interamericana Contra a Corrupção
CIDH	–	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CG	–	Corregedoria-Geral
CNMP	–	Conselho Superior do Ministério Público
CNPG	–	Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais
CNJ	–	Conselho Nacional de Justiça
CNUCC	–	Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção
CP	–	Código Penal
CPP	–	Código de Processo Penal
CR/88	–	Constituição da República de 1988
CS	–	Conselho Superior
CSMP	–	Conselho Superior do Ministério Público
CONAMP	–	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público.
COPLI	–	Coordenadoria de Planejamento Institucional
DASP	–	Departamento Administrativo do Serviço Público
DJ	–	Diário da Justiça
DJE	–	Diário da Justiça eletrônico
EC	–	Emenda Constitucional
ENCCLA	–	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICP	–	Inquérito Civil Público
LACP	–	Lei da Ação Civil Pública

LAI	–	Lei de Acesso à Informação
LIA	–	Lei de Improbidade Administrativa
LAP	–	Lei da Ação Popular
LC	–	Lei Complementar
LRF	–	Lei de Responsabilidade Fiscal
LONMP	–	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
MP	–	Ministério Público
MPE	–	Ministério Público Estadual
MPF	–	Ministério Público Federal
MPMG	–	Ministério Público do Estado de Minas Gerais
NGP	–	Nova Governança Pública
NPM	–	New Public Management
PA	–	Procedimento Administrativo
PAAPP	–	Procedimento Administrativo de Fiscalização e Acompanhamento de Políticas Públicas
PE	–	Planejamento Estratégico
PEN	–	Planejamento Estratégico Nacional
PGA	–	Plano Geral de Atuação
PGJ	–	Procurador-Geral de Justiça
PGR	–	Procurador-Geral da República
PNGP	–	Política Nacional de Gestão de Pessoas
PROPS	–	Procedimento para Implementação e Promoção de Projetos Sociais
PRA-PP	–	Programa de Redução de Acervo das Promotorias de Defesa do Patrimônio Público
TAC	–	Termo de Ajustamento de Conduta
SRU	–	Sistema de Registro Único
STF	–	Supremo Tribunal Federal
STJ	–	Superior Tribunal de Justiça
TJMG	–	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

LISTA DE GRÁFICOS, FIGURAS, TABELAS E QUADROS

GRÁFICO 1 - Distribuição percentual da população por classes de rendimento domiciliar e por regiões.....	240
GRÁFICO 2 - Painel Justiça em Números 2022 do CNJ: demandas por classe e assunto.....	252
GRÁFICO 3 - Feitos em atraso das Promotorias de Justiça de Contagem/MG jun. 2021/abr. 2022.....	452
FIGURA 1 - Estatística sobre TACs/ANPCs envolvendo atos de improbidade administrativa 2021-2022.....	295
FIGURA 2 - Estatística sobre TACs/ANPCs envolvendo atos de improbidade administrativa.....	296
FIGURA 3 - Quantidade de participantes por encontro do PEN-CNMP.....	335
TABELA 1 - Vetores da Nova Administração Pública no Brasil, de acordo com Bresser-Pereira	88
TABELA 2 - Indicadores de Governança da <i>Worldwide Governance Indicators</i> (WGI do Banco Mundial)	126
TABELA 3 - Atos normativos do CNMP e do MPMG sobre Nova Governança Pública.....	134
TABELA 4 - Síntese dos modelos de Administração Pública por Stephen Osborne.....	138
TABELA 5 - Síntese dos modelos de Administração Pública por Bovaird e Löffler.....	139
TABELA 6 - Distribuição regional de renda per capita de 2012/2020	239
TABELA 7 - Quantitativo de Inquéritos Cíveis e Procedimentos Preparatórios dos MPEs e MPDFT.....	250
TABELA 8 - Favorabilidade das Ações Cíveis Públicas de Responsabilização por Atos de Improbidade	250
TABELA 9 - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Improbidade Administrativa	254
TABELA 10 - Quantitativo das ACPIAs e instrumentos extrajudiciais do MPMG 2020-2021.....	254
TABELA 11 - Quantitativo das ACPIAs e instrumentos extrajudiciais do MPMG 2022	254
TABELA 12 - Qualitativo e quantitativo dos TACs do MPF.....	294
TABELA 13 - Sumário de Respostas ao Questionário.....	316
TABELA 14 - Resultado do Questionário.....	316
TABELA 15 - Sumário de Respostas específicas e observações.....	318
TABELA 16 - Relatório de Gestão Estratégica 2017-2020 MPMG na área do PP e combate à corrupção.....	340
TABELA 17 - Institucionalização da NGP no MP.....	343
TABELA 18 - Normas e práticas de NGP no MP.....	350
TABELA 19 - Número de Recomendações por área de atuação – MPMG 2022.....	398
TABELA 20 - Resultados do GAT no biênio 2018/2019.....	425
TABELA 21 - Relatório de Atividades 2022 do CAOPP-MPMG.....	425
TABELA 22 - Resultados do PRA-2022/2023.....	427
TABELA 23 - Balanço Geral do Projeto Águas Limpas, atualizado até 09/2021.....	462
TABELA 24 - Resultados da adesão ao projeto.....	465
QUADRO 1 - Matriz sintética de análise da atuação do MP na institucionalização da NGP.....	30
QUADRO 2 - Matriz sintética de análise do PE e dos PGAs.....	344
QUADRO 3 - Matriz sintética de análise do Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade.....	347
QUADRO 4 - Matriz sintética de análise dos Portais da Transparência do Ministério Público.....	350

QUADRO 5 - Matriz sintética de análise da capacitação permanente dos recursos humanos.....	356
QUADRO 6 - Matriz sintética de análise do Controle interno pela Corregedoria-Geral e controle externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público.....	363
QUADRO 7- Matriz sintética de análise do Sistema de Integridade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.....	370
QUADRO 8 - Matriz sintética de análise do atendimento ao público.....	376
QUADRO 9 - Matriz sintética de análise das Reuniões Periódicas com a Administração Pública e com a sociedade.....	380
QUADRO 10 - Matriz sintética de análise do Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas.....	384
QUADRO 11 - Matriz sintética de análise das Ouvidorias do MP.....	387
QUADRO 12 - Matriz sintética de análise das Audiências Públicas.....	392
QUADRO 13- Matriz sintética de análise das Recomendações.....	399
QUADRO 14 - Matriz sintética de análise do TAC.....	413
QUADRO 15 - Matriz sintética de análise do PROPS.....	420
QUADRO 16 - Matriz sintética de análise dos Órgãos especializados no combate à corrupção e Programa de Redução de Acervo das Promotorias de Defesa do Patrimônio Público do MPMG (PRA-PP do MPMG)	428
QUADRO 17 - Matriz sintética de análise do Controle Social.....	432
QUADRO 18 - Matriz sintética de análise do Redes de Atuação.....	439
QUADRO 19 - Matriz sintética de análise do ANPC.....	449
QUADRO 20 - Indicador de desempenho.....	465

SUMÁRIO

RESUMO	08
ABSTRACT	09
RESUMEN	10
RIASSUNTO	11
LISTA DE ABREVIACÕES	12
LISTA DE SIGLAS	13
LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS	15
INTRODUÇÃO	21
METODOLOGIA	27
1 A EVOLUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO	31
1.1 BREVE ESCORÇO HISTÓRICO EM PARALELO ENTRE A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO.....	31
1.1.1 O Modelo Patrimonialista e o Ministério Público.....	33
1.1.1.1 O “Ministério Público Patrimonialista”.....	37
1.1.2 O Modelo Burocrático e o Ministério Público.....	49
1.1.2.1 O “Ministério Público Burocrático”.....	69
1.1.3 O Modelo Gerencial ou da Nova Administração Pública (<i>New Public Management</i>) e o Ministério Público.....	83
1.1.3.1 O “Ministério Público Gerencial”.....	95
1.1.4 O Modelo da Nova Governança Pública e o Ministério Público: o MP do Presente e do Futuro.....	103
1.1.4.1 O “Ministério Público Governante ou da Nova Governança Pública”.....	127
1.2 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	138
2 RECONSTRUÇÃO E RELEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO À LUZ DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA	143
2.1 RECONSTRUÇÃO E RELEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA ADEQUAÇÃO HERMENÊUTICA DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO, DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA EFICIÊNCIA À NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	143
2.1.1 Ministério Público e Democracia: Dimensões Interna e Externa.....	159
2.1.2 A Defesa da Ordem Jurídica e o Princípio da Separação dos Poderes.....	179
2.1.2.1 Análise crítica sobre a função ministerial de controle externo da administração pública.....	187
2.1.2.2 Vícios paradigmáticos do controle externo ministerial: controle externo eminentemente repressivo e pretensamente substitutivo.....	190
2.1.2.2.1 <i>Quanto ao momento: controle externo eminentemente repressivo</i>	191
2.1.2.2.2 <i>Quanto ao método: controle externo pretensamente substitutivo e prevalentemente demandista</i>	194
2.2 PROPOSTA DE UM “NOVO” MINISTÉRIO PÚBLICO.....	202
2.2.1 Dimensões da Implementação da Nova Governança Pública pelo Ministério Público.....	207

2.2.1.1 Governança interna: a implantação, execução e controle dos preceitos e práticas da nova governança pública na gestão do Ministério Público.....	209
2.2.1.2 Governança externa: do controle externo da administração pública desplanejado, isolado e repressivo, à resolutividade eficiente por governança.....	215
2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	223
3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O COMBATE EXTRACRIMINAL À CORRUPÇÃO: DA INEFICÁCIA AO MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	225
3.1 A PROBLEMÁTICA MULTI E INTERDISCIPLINAR DA CORRUPÇÃO: DESAFIOS EPISTEMOLÓGICOS DE CONCEITUAÇÃO E MEDIÇÃO.....	227
3.2 CORRUPÇÃO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS: PARA ALÉM DA ABSTRAÇÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO.....	233
3.3 BREVES APONTAMENTOS SOBRE A INEFICÁCIA DA ATUAÇÃO EXTRACRIMINAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO.....	246
3.3.1 A Ineficácia e Insuficiência da Atuação Demandista Anticorrupção: “Crise da Justiça”.....	247
3.3.2 Investigação sobre a Utilização dos Principais Instrumentos Extrajudiciais no Exercício da Atividade Administrativa Anticorrupção: Planejamento Estratégico e Plano Geral de Atuação; Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade; Portais da Transparência do MP; Controle Interno pela Corregedoria-Geral e Controle Externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público.....	257
3.3.2.1 Planejamento estratégico e Plano Geral de Atuação.....	258
3.3.2.2 Fórum Permanente de Resultados Para a Sociedade.....	269
3.3.2.3 Portais da transparência do MP.....	271
3.3.2.4 Controle interno pela Corregedoria-Geral e controle externo pelo conselho nacional do Ministério Público.....	276
3.3.3 Investigação sobre a Utilização dos Principais Instrumentos Extrajudiciais no Exercício da Atividade Finalística Anticorrupção: Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas; Ouvidoria do Ministério Público; Audiências Públicas; Recomendação; Compromissos de Ajustamento de Conduta e Procedimentos de Projeto Social – PROPS.....	279
3.3.3.1 Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas (PAAPP).....	280
3.3.3.2 Ouvidoria do Ministério Público.....	282
3.3.3.3 Audiências Públicas.....	287
3.3.3.4 Recomendação.....	290
3.3.3.5 Compromissos de Ajustamento de Conduta (TAC).....	293
3.3.3.6 Procedimento de Instauração, Promoção e Implementação de Projetos sociais (PROPS).....	305
3.4 A NECESSIDADE DO ESTABELECIMENTO DE UM NOVO MODELO DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ENFRENTAMENTO EXTRAPENAL À CORRUPÇÃO, SOB A ÉGIDE DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	309
3.5 PESQUISA DE CAMPO SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	315
3.6 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	322
4 A NOVA INSTRUMENTALIZAÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO MECANISMO ANTICORRUPÇÃO.....	325

4.1 MODERNOS PARADIGMAS METODOLÓGICOS DE UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DE ATUAÇÃO MINISTERIAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS EFEITOS PARA A PREVENÇÃO E REPRESSÃO À CORRUPÇÃO.....	325
4.2 IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA POR MEIO DOS INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS NO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA ANTICORRUPÇÃO.....	329
4.2.1 Planejamento Estratégico e Plano Geral de Atuação: Racionalização, Divulgação Efetiva e Engajamento; Participação Administrativa dos Membros e da Sociedade civil; Coconstrução e Controle da Gestão.....	331
4.2.2 Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade: da Mera Organicidade à Efetivação da Participação Democrática para a Coconstrução da Gestão do MP.....	344
4.2.3 Portais da Transparência do Ministério Público: do Modelo Burocrático Passivo ao Modelo Proativo e Eficaz da Governança.....	347
4.2.4 Capacitação Permanente dos Recursos Humanos (membros e servidores): Democracia Participativa na Eleição de Prioridades, Pragmatismo e Atuação em Rede.....	351
4.2.5 Controle Interno pela Corregedoria-Geral e Controle Externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público: do Controle Gerencial-quantitativo ao Controle Governante-qualitativo.....	357
4.2.6 Sistema de Integridade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.....	364
4.3 IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA POR MEIO DOS INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS NO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE FINALÍSTICA ANTICORRUPÇÃO: ATENDIMENTO AO PÚBLICO; REUNIÕES PERÍODICAS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E COM A SOCIEDADE; PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS; OUVIDORIA DO MP; AUDIÊNCIAS PÚBLICAS; RECOMENDAÇÕES; COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC); PROPS; REDES DE ATUAÇÃO E ANPC.....	371
4.3.1 Atendimento ao Público.....	372
4.3.2 Reuniões Periódicas com a Administração Pública e com a Sociedade.....	376
4.3.3 Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas: Transformando a Mera Fiscalização em Atuação em Rede de Cooperação Eficiente....	380
4.3.4 Ouvidorias do MP: Transparência Ativa Informacional, Racionalização e Especificidade Anticorrupção.....	384
4.3.5 Audiências Públicas: do Formalismo à Efetivação da Dialética Democrática Contra a Corrupção.....	388
4.3.6 Recomendação: Superando o Simbolismo Formal para Consagrar a Racionalização Geradora de Orientação e Correção pelo Consenso.....	393
4.3.7 Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC): A Transição do Modelo Puramente Inquisitorial para o Modelo da Consensualidade Efetiva.....	400
4.3.8 Procedimento de Instauração, Promoção e Implementação de Projetos Sociais – PROPS: Regulamentação e Difusão para uma Atuação Estratégica e Coparticipativa do Ministério Público na Efetivação das Políticas Públicas Essências.....	413
4.3.9 Órgãos Especializados No Combate à Corrupção e Programa de Redução de Acervo das Promotorias de Defesa do Patrimônio Público do MPMG (PRA-PP Do MPMG).....	420
4.3.10 Controle Social.....	428
4.3.11 Redes de Atuação: Ampliação da Participação; Consensualidade Efetiva; Racionalização das Metas e Ações e Prestação de Conta.....	433

4.3.12 Acordo de Não Persecução Cível (ANPC): Priorização da Solução Administrativa, Uniformização Normativa (Segurança Jurídica), Liberdade Negocial e Consensualidade Efetiva.....	440
4.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	449
5 ESTUDO DE CASOS: IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO EM SUAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FINALÍSTICA ANTICORRUPÇÃO.....	451
5.1 NA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA OU DE GESTÃO.....	451
5.1.1 Programa de Eficiência Administrativa (PEAD) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e SEGPRO - Serviço de Gestão de Promotorias de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.....	451
5.1.2 Programa “Individualização e Customização do Estágio Probatório - Ênfase na Orientação e na Prevenção” do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.....	455
5.2 NA ATIVIDADE FINALÍSTICA ANTICORRUPÇÃO.....	456
5.2.1 Projeto Águas Limpas: Efetividade da Lei de Acesso à Informação nos Municípios Mineiros – Ministério Público do Estado de Minas Gerais.....	458
5.2.2 Projeto Integridade, Controle, Prevenção: Fomento a Boas Práticas nos Órgãos Públicos Municipais de Minas Gerais – Ministério Público do Estado De Minas Gerais.....	463
5.2.3 Operação <i>Aequalis</i> – Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais.....	466
5.2.4 Caso SAMARCO e TAC-Governança – Ministério Público Federal.....	467
5.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	470
CONCLUSÕES.....	473
REFERÊNCIAS.....	479

INTRODUÇÃO

Esta tese de doutorado é o resultado da pesquisa acadêmica realizada pelo autor durante o período de 2018 a 2023, sob a orientação dos Professores, Doutor Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno e Doutor Gustavo Henrique Justino de Oliveira, respectivamente, no programa de Doutorado em Estado de Derecho y Gobernanza Global, oferecido pela Pós-Graduação da Universidade de Salamanca (USAL) e no programa de Doutorado em Direito do Estado, oferecido pela Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

O presente trabalho acadêmico consolida as investigações realizadas pelo autor após sua dissertação de mestrado, então dedicada estritamente à ineficácia da atuação finalística do Ministério Público no combate aos atos de improbidade administrativa¹. O objeto da pesquisa atual foi notoriamente ampliado e aprofundado, de modo que a análise recai sobre as funções administrativa e finalística extracriminal do Ministério Público contra os atos de corrupção², nos planos interno e externo, bem como verticaliza e detalha uma análise crítica do modelo atualmente prevalente de atuação e da forma de utilização dos instrumentos extrajudiciais anticorrupção da instituição, para, ao final, propor a implementação de ações de governança pública (Nova Governança Pública), nos âmbitos interno e externo à Instituição, especialmente com uma nova metodologia para essas ferramentas.

A originalidade do estudo ressaí do exame perscrutador, interdisciplinar e empírico do perfil de atuação do *Parquet* na função de combate extracriminal à corrupção e, tendo como bases teóricas o direito fundamental à boa administração pública e o modelo de gestão chamado de Nova Governança Pública, propiciar a proposição do papel do MP na implementação dos princípios e práticas desse perfil de administração, no seu próprio âmbito interno (gestão) e no plano externo de interrelação com a Administração

¹ Com o fim de assegurar o ineditismo da presente tese de doutorado, todo recorte referencial, cujo conteúdo encontre sustentação direta ou indireta nos trechos da referida dissertação de mestrado ou em quaisquer outras publicações do autor, será assim identificado em notas de rodapé.

² Não obstante as dificuldades epistemológicas de conceituação da *corrupção*, que serão expostas nesta pesquisa, utilizar-se-á um conceito ampliativo do referido fenômeno social, que não se limita apenas ao conteúdo tipológico dos artigos 317 e 333 do Código Penal Brasileiro, para abranger qualquer ato de abuso de poder realizado em virtude da ocupação de um cargo público para a satisfação de interesses que não sejam aqueles determinados pelo exercício das funções, independentemente da obtenção de vantagem indevida. O conceito que melhor se adequa a esta perspectiva é o analítico, prenunciado por Garzón Valdés (VALDÉS, Garzón Ernesto. In: LAPORTA, Francisco J.; ÁLVAREZ, Silvina (Eds.). **La corrupción política**. Madrid, Alianza, 1997, p. 39-70).

Pública (atividade-fim), por novas perspectivas metodológicas de utilização dos instrumentos extrajudiciais de atuação, como mecanismo anticorrupção.

O constante desenvolvimento das relações humanas segue em complexo paralelismo com o desenvolvimento da conformação orgânico-estrutural do Estado, dos modelos de gestão pública e dos atos de corrupção pública. Cada vez mais plural e dinâmica, a sociedade moderna apresenta novos tipos de necessidades e de demandas, individuais e coletivas, que exigem do Estado uma constante capacidade de adaptação de sua receptividade, de responsividade e de controle, não mais satisfatoriamente realizáveis pelos modelos de administração pública patrimonialista, burocrático, ou de Nova Administração Pública, sucessivamente prevalentes até o início do século XXI.

Não obstante seja inegável o aperfeiçoamento estrutural e funcional do Estado contemporâneo e dos modelos de gestão pública, pode-se dizer que a Administração Pública, deontologicamente concebida como interface entre o Estado e a sociedade³, ainda não atingiu um estágio satisfatório de eficiência no cumprimento das funções de recepção, interpretação e concreção das demandas coletivas, nem, tampouco e principalmente, na tarefa de controle da corrupção.

O Ministério Público, enquanto instituição estrutural e funcionalmente concebida para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e que também exerce atividades administrativas deve estar, inexoravelmente, inserido nesse contexto, especialmente, pelo mister da tutela do direito fundamental à boa administração pública, o que lhe cabe executar nos âmbitos interno (administrativo) e externo (finalístico).

O objetivo geral da pesquisa é, portanto, perquirir sobre o papel do Ministério Público na implementação (institucionalização)⁴ da Nova Governança Pública, tanto no âmbito da própria Instituição, quanto no âmbito externo (demais entidades e órgãos da Administração Pública), como mecanismo de prevenção e repressão à corrupção no setor público.

³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (Coord.). **Direitos Humanos e Democracia**: intercorrências Direitos Humanos e Democracia. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 307-329.

⁴ Adota-se a concepção de institucionalização como o conjunto de influências exercidas sobre as características das organizações e sobre a mudança organizacional. (BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2005).

O objetivo específico é demonstrar a ineficácia do modelo atual de atuação extracriminal de enfrentamento à corrupção – repressivo, judicializante, desarticulado e sem planejamento estratégico eficaz – e propor, à luz do modelo da NGP, alterações internas e externas, administrativas e finalísticas, com novas perspectivas metodológicas de utilização dos instrumentos extrajudiciais, que vertam a atuação para um viés eminentemente preventivo e *resolutivo-governante*, passando o Ministério Público a se tornar, de fato, um coprotagonista na implementação desse novo modelo de gestão e atuação, que funciona como mecanismo de prevenção e repressão às condutas corruptas no setor público.

Internamente, propõe-se a adoção dos preceitos e boas práticas da NGP no plano administrativo institucional (de gestão), por meio de processos democráticos e transparentes, visando ao planejamento, execução e controle das políticas institucionais, com base em prioridades e métodos de eficácia democrática e transparentemente eleitos, que bem realizem eficientemente a recepção, a tradução e a execução das demandas sociais, com destaque para a integridade institucional.

Externamente, a pretensão é estabelecer a ideia do coprotagonismo do Ministério Público na implementação da NGP, pela concertação de um modelo resolutivo-governante, de atuação prevalentemente extrajudicial, preventivo e consensual, por meio de uma nova metodologia de utilização dos diversos instrumentos extrajudiciais de que dispõe, com a função de mecanismo eficiente anticorrupção, resultante na melhora qualitativa e quantitativa da efetivação da tutela ao patrimônio público, à probidade administrativa e ao direito fundamental à boa administração pública.⁵

A funcionalidade anticorrupção da implementação da NGP avulta como peça imprescindível da engrenagem da execução de seus princípios e práticas, que levam em

⁵ Adota-se o referencial ampliativo de *patrimônio público*, decorrente da unificação do conceito semântico aos conteúdos normativos específicos, com o complemento conceitual doutrinário, compreendido como “o conjunto de bens e direitos (sociais e morais), de natureza móvel ou imóvel, corpóreos ou incorpóreos, patrimoniais ou extrapatrimoniais pertencentes aos entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) da Administração Pública direta e indireta, mas à coletividade como titular ultimada, cuja conservação seja de interesse público e difuso, estando os administradores e os administrados responsáveis por sua efetiva tutela e sujeitos à responsabilização por eventuais danos de qualquer natureza”. (Cf. WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. O patrimônio público como direito fundamental difuso e o Ministério Público como instrumento de sua proteção preventiva extrajurisdicional – aspectos teóricos e práticos. Escala de ação Progressiva. **Revista do CNMP**, Brasília, n. 5, p. 51-73, 2015).

conta a integridade (*accountability, responsiveness e compliance*)⁶ como elemento essencial que dá sustentação a todas os outros, sob pena de ineficácia da gestão pública e do cumprimento da função constitucionalmente incumbida ao Ministério Público de controle externo da Administração Pública e de tutela do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito fundamental à boa administração pública.

O primeiro capítulo, denominado *A evolução do Ministério Público na organização política do Estado Brasileiro* se destina a traçar um breve esboço histórico, em paralelo, sobre a evolução dos modelos de administração pública no Brasil e do Ministério Público nacional, com a finalidade de propiciar um exame cronológico-institucional das formas de Estado, dos modelos administrativos e das interferências recíprocas nos perfis do Ministério Público brasileiro, desde sua origem até os dias atuais, com um olhar voltado ao futuro. Será feita uma análise cronológica, normativa, institucional e interrelacional dos modelos de administração pública (patrimonialista, burocrático, da Nova Administração Pública e da Nova Governança Pública) e da configuração da Instituição, que possibilite uma melhor compreensão contemporânea da Instituição e uma projeção ao futuro, especialmente no que respeita à sua função de combate extracriminal à corrupção, à luz dos preceitos da Nova Governança Pública.

⁶ Parte da doutrina expressa a diferenciação entre “programas de *compliance*” e “programas de integridade”, tendo segundos um grau de efetividade mais aprofundado que os primeiros, conforme discorre Wagner Giovaninni: [...] nunca se falou tanto no País em sistemas de *compliance*. Porém, a lei brasileira não está baseada no *compliance*, mas sim, na integridade. Esse conceito é mais abrangente que o primeiro, pois estabelece a necessidade de fazer o certo por convicção e não por imposição da lei. Ser íntegro pressupõe-se alinhamento com caráter, honestidade, ética, moral. Portanto, um mecanismo de integridade vai além de simplesmente cumprir leis e códigos, sendo, dessa forma, mais amplo que o *compliance* [...]” (GIOVANINI, W. Lei Anticorrupção ajuda o Brasil. *Jornal Estadão*, São Paulo, 14 maio 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lei-anticorruptao-ajuda-o-brasil/>>. Acesso em: 15 maio 2021). Com base no documento Organization for Economic Co-Operation and Development, de 1996, Antônio Fonseca discorre que “O sistema de gestão com base em integridade tem seu foco em resultados/ações e efeitos a serem alcançados e não no comportamento que deve ser evitado”, enquanto que “O sistema de gestão com base em *compliance* tem seu foco na estrita aderência a procedimentos administrativos e regras (geralmente detalhadas na legislação), o que define o que o servidor público deve fazer e como. Código estruturado naquilo que não se deve fazer — *minimum standards (low road)*” (FONSECA, Antonio. Programa de Compliance ou Programa de Integridade: o que isso importa para o direito brasileiro? LAMBOY, Christian K. de (Coord.). **Manual de Compliance**. São Paulo: Via Ética, 2018.). Parece ter sido esta a concepção adotada pelo CNMP, conforme a redação da Portaria CNMP-PRESI nº 60, de 5 de maio de 2021. De outro lado, há quem trate os dois institutos como sinônimos, como Ricardo Villas Bôas Cueva, que assim escreve: “Os programas de *compliance*, também chamados de programas de conformidade, de cumprimento ou de integridade, são instrumentos de governança corporativa tendentes a garantir que as políticas públicas sejam implantadas com maior eficiência.” (Cf CUEVA, Ricardo Villas Bôas. Funções e finalidades dos programas de compliance. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Org.). **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p.53). No mesmo sentido do tratamento não diferenciador dado pela legislação brasileira, temos Gustavo Henrique Justino de Oliveira (Cf. OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; VENTURINI, Otavio. Programas de integridade na nova Lei de Licitações: parâmetros e desafios. **Consultor Jurídico - CONJUR**, São Paulo, 6 jun. 2021. Público e Pragmático.), concepção unitária esta adotada na presente tese.

O segundo capítulo – *Reconstrução e relegitimação do Ministério Público à luz da Nova Governança Pública* – pretende estabelecer uma nova base teórica de ressignificação e relegitimação do MP, por uma adequação dos princípios democrático, da separação dos poderes, da segurança jurídica e da eficiência, sob a égide da NGP, deontologicamente incidentes sobre a função de controle externo da Administração Pública, contra a corrupção. Sob os influxos do neoconstitucionalismo, a relação do Ministério Público com a democracia será examinada em uma dupla dimensão (interna e externa); a incumbência da defesa da ordem jurídica será vista em fina sintonia com o princípio da separação dos poderes; a segurança jurídica, perquirida nos planos interno e externo da Instituição e, por fim, a força normativa e vinculante do princípio da eficiência no exercício das funções ministeriais, sob a lente da Nova Governança Pública. Procedeu-se a uma sucinta análise crítica sobre a função ministerial de controle externo da Administração Pública, apontando-se os vícios paradigmáticos, quanto ao momento - controle externo eminentemente repressivo – e quanto ao modo - controle externo pretensamente substitutivo - que a tornam ineficaz. Em seguida, serão traçadas ideias de que toda essa base teórica serve para a constituição de um “novo” Ministério Público - *Ministério Público Governante ou da Nova Governança Pública* - responsável pela implementação, execução e controle dos preceitos e práticas de governança pública, nos planos interno e externo, como instrumento de enfrentamento à corrupção pública. No âmbito interno, serão expostas ideias sobre a implementação, execução e controle desses preceitos e práticas e, no plano externo de atuação, será proposta a passagem do controle externo eminentemente repressivo/substitutivo da Administração Pública à “resolutividade governante”.

No terceiro capítulo, nominado de *O Ministério Público e o combate extracriminal à corrupção: da ineficácia ao modelo de implementação da Nova Governança Pública*, o que se pretende é, partindo-se da problemática interdisciplinar da corrupção, trazer breves apontamentos autocríticos sobre a ineficácia dessa atuação ministerial, estabelecer uma base teórica contemporânea da tutela ao direito fundamental à boa administração pública pelo *Parquet* para, assim, incursionar numa análise também crítica da utilização dos instrumentos extrajudiciais no exercício das atividades administrativa e finalística anticorrupção. Disso decorre a constatação da necessidade do estabelecimento de um novo modelo de atuação do MP no enfrentamento extrapenal à corrupção, sob o pálio da NGP, que altere a metodologia de utilização das ferramentas administrativas existentes, rumo à eficiência no controle da corrupção pública.

Sob o título *A nova instrumentalização para implementação da Nova Governança Pública pelo Ministério Público como mecanismo anticorrupção*, o quarto capítulo se destina a propor novos paradigmas metodológicos de utilização dos instrumentos extrajudiciais de atuação ministerial para implementação da Nova Governança Pública e indicar quais seriam seus potenciais efeitos para a prevenção e repressão à corrupção. Serão propostos novos padrões metodológicos de utilização dos diversos instrumentos extrajudiciais no exercício da atividade administrativa e finalística, sob a égide da NGP, nos âmbitos interno e externo do MP, como mecanismo anticorrupção.

O quinto e último capítulo, intitulado *Estudo de casos: implementação da Nova Governança Pública pelo Ministério Público em suas atividades de gestão e finalística anticorrupção*, traz um exame de alguns casos práticos de atuação ministerial, em que foram aplicados, ainda que de forma incipiente, nas atividades administrativa e finalística de tutela do patrimônio público, os mencionados princípios e boas práticas de governança pública, bem como o apontamento de seus efeitos empírico-pragmáticos, para se responder à questão: qual o papel do Ministério Público na implementação da Nova Governança Pública e quais os efeitos anticorrupção dessa atuação?

METODOLOGIA

Os métodos utilizados na pesquisa são o analítico e o indutivo. Inicialmente, será realizado um exame interdisciplinar⁷ histórico-institucional do Ministério Público, seguindo-se à exame contestador do atual modelo de atuação extrapenal anticorrupção, demonstrando-se sua ineficácia por meio da indução⁸, inclusive com o uso dados empíricos e figuração matricial, tanto no exercício da atividade administrativa, quanto no desempenho da atividade finalística, nas dimensões internas e externa.

Após, pelo uso de métodos auxiliares como o dialético, o discursivo, o teleológico e o comparativo, tendo como bases teóricas o direito fundamental à boa administração pública e a Nova Governança Pública, serão propostas novas perspectivas metodológicas sobre a utilização dos instrumentos extrajudiciais para esse mister.

Os procedimentos instrumentais da pesquisa a serem utilizados serão: a revisão e análise de material bibliográfico referente às ciências humanas, em especial Direito, Filosofia, Sociologia e Economia; colheita e avaliação de dados e indicadores estatísticos referentes à atividade administrativa pública e a atuação extrapenal anticorrupção do Ministério Público; a análise de casos e de estudos publicados, realçando-se as experiências no exercício das funções ministeriais de controle externo da atividade administrativa no âmbito do Estado de Minas Gerais.

Em razão do parco acervo literário sobre a institucionalização da governança pública no âmbito do Ministério Público, tanto em sua gestão quanto na atividade-fim não penal de combate à corrupção, reputou-se necessário ensaiar sua ressignificação e relegitimação teórico-normativa à luz dos princípios da Nova Governança Pública, para, posterior e pragmaticamente, comprovar-se a ineficácia do atual modelo, a incipiência da incorporação da governança e, finalmente, propor-se um novo método de utilização dos

⁷ Tratando-se os critérios disciplinares de formas como o conhecível e manipulado pelos sujeitos cognoscentes, optou-se pelo paradigma da interdisciplinariedade, definido por Japiassu como “Método de pesquisa e de ensino susceptível de fazer com que duas ou mais disciplinas interajam entre si, esta interação podendo ir da simples comunicação das ideias até a integração mútua dos conceitos, da epistemologia, da terminologia, da metodologia, dos procedimentos, dos dados e da organização da pesquisa” (JAPIASSU, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. 2 ed. rev. Rio de Janeiro: Zahar, 1993, p.136). Essa análise fará uso de disciplinas como a História, a Sociologia, a Ciência Política e o Direito.

⁸ “Indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas. Portanto, o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam.” (MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p.86). No mesmo sentido, cf.: FACHIN, Odília. **Fundamentos da metodologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p.32.

instrumentos administrativos ministeriais que levem em conta os referidos princípios e as práticas de governança.

Conquanto o termo *governança pública* possua compreensão polissêmica, o recorte metodológico referencial adotado é o de *Nova Governança Pública*, como um relativamente recente modelo de gestão misto, que aproveita as virtudes dos modelos burocrático e gerencial e é marcado por 9 princípios e boas práticas fundamentais, porém não exaustivos, foco operacional de análise desta tese: planejamento estratégico; atuação em rede; participação administrativa democrática; consensualidade; priorização da prevenção ao ilícito; coconstrução da gestão e das políticas públicas; *accountability/responsiveness*; transparência e integridade (*compliance*). Trata-se da concepção administrativa da governança pública, dada por Stephen Osborne, concernente à aplicação efetiva do modelo da Administração Pública e seu reposicionamento para abranger as complexidades do Estado contemporâneo.⁹

Acresça-se a isso uma concepção funcionalista de *boa governança pública* como mecanismo anticorrupção, nos termos do que preconiza a Organização das Nações Unidas (ONU), para a qual a boa governança tem algumas principais características que asseguram a melhora na prestação de serviços e na efetivação das políticas públicas, assim como o melhor controle preventivo e repressivo da corrupção: participação, orientação para o consenso, responsabilidade, transparência, responsividade, eficácia e eficiência, equidade e inclusão, integridade/*compliance*.¹⁰

O referencial normativo é sistêmico, centrado pela Constituição da República de 1988, que consagra implicitamente o direito fundamental à boa administração pública, orbitada por normas regentes da administração pública como um todo, especificamente, por normas e atos administrativos reguladores do Ministério Público Brasileiro (portarias, cartas, termos de cooperação, resoluções, recomendações do CNMP e dos diversos ramos dos MPs, etc.). Destaque-se o texto do Decreto n. 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e que traz um conceito mais instrumental e operacional da governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar,

⁹ OSBORNE, Stephen. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, Stephen (Org.). **The new public governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Nova York: Routledge, 2010, p.6.

¹⁰ UNITED NATIONS. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. **What is good governance?** p.1-3. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/83/27>. Acesso em: 2 dez. 2020.

direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Para facilitar a compreensão e visualização da avaliação sobre a atuação do Ministério Público na implementação da Nova Governança Pública como mecanismo anticorrupção será criada e aplicada uma matriz analítica, composta pelos seguintes parâmetros: (a) área da atuação anticorrupção do Ministério Público (administrativa ou finalística); (b) tipo de instrumento administrativo do MP; (c) grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP; (d) características prevalentes na utilização; (e) percepção sobre o grau de institucionalização da Nova Governança Pública no MP; (f) necessidades para a implementação da NGP; (g) percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP.

Os parâmetros especificados na matriz foram criados pelo autor, a partir de uma aproximação aos principais indicadores de governança¹¹, das investigações bibliográficas, da análise das normas e dados do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público e dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais¹², do exame teórico e empírico sobre cada um dos instrumentos administrativos utilizados pelo MP, bem como pela pesquisa de campo (questionário) realizada no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Capítulo 3).

Cumprir registrar que alguns dos indicadores são ontológica e substancialmente subjetivos, tais como a *percepção sobre o grau de institucionalização da Nova Governança Pública no Ministério Público* e a *percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP*, casos em que prevalece o caráter opinativo do autor, resultante da análise sobre a utilização de cada instrumento.

O modelo matricial aplicado é o que se segue, no Quadro 1, abaixo:

¹¹ A principal referência para a eleição dos critérios de avaliação definidos nesta tese é o *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, do Banco Mundial, que, embora criticável, é uma escala de comparação bastante abrangente, cujos indicadores envolvem: voz e *accountability*; estabilidade política e ausência de violência ou terrorismo; efetividade governamental; qualidade regulatória; *rule of law*; controle e corrupção.

¹² Os dados foram coletados por meio pesquisas nos sítios eletrônicos das instituições (transparência ativa) e por meio de pedidos de informação.

QUADRO 1 - Matriz sintética de análise da atuação do MP na institucionalização da NGP

Área de Atuação	Administrativa
	Finalística
Tipo de instrumento administrativo	
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP na área de defesa do PP	Alto
	Médio
	Baixo ou incipiente
Características prevalentes na utilização	
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Alta
	Média
	Baixa ou incipiente
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta
	Média
	Baixa

1 A EVOLUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO

1.1 BREVE ESCORÇO HISTÓRICO EM PARALELO ENTRE A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Com o objetivo de realizar uma análise da estrutura e do funcionamento do Ministério Público brasileiro¹³ do presente e mirando num prognóstico de solução metodológica dos problemas decorrentes das vicissitudes na realização de suas funções constitucionais, especialmente a de controle da Administração Pública, rumo ao que se propõe como o *Ministério Público Governante* ou da *Nova Governança Pública*, é salutar - ou indispensável - que se parta de um referencial interdisciplinar retrospectivo, com abordagem evolutiva e em paralelo, das conformações do próprio Estado Brasileiro e dos modelos de administração pública que se estabeleceram desde o Período Colonial até os

¹³ O foco da abordagem da presente tese é o Ministério Público do Brasil, dispensando-se, metodológica e propositalmente, a análise das controvertidas origens do Ministério Público pelo mundo. Apontam alguns para o Egito, como sede do genoma ministerial, cujas funções eram exercidas pelos *magiaí*, funcionários reais, os quais, segundo descobertas arqueológicas, eram os olhos e a língua dos faraós. Esses agentes reais eram responsáveis por castigar os rebeldes e infratores, reprimir os violentos, proteger a sociedade, acolher os pedidos daqueles justos e verdadeiros, perseguir os malvados mentirosos; eram os maridos das viúvas e os pais dos órfãos; fazia ouvir as palavras da acusação, indicando os dispositivos normativos aplicáveis aos casos postos às suas apreciações e, por fim, tomavam parte das instruções com o objetivo de se apurar e descobrir a verdade. (Cf. VELLANI, Mario. **Il pubblico ministero nel processo**. Bologna: Nicola Zanichelli, 1965. v. 1, t. 1, p.15; LYRA, Roberto. **Teoria e prática da promotoria pública**. Rio de Janeiro: Jacintho, 1937). Outros autores buscam essas origens na Antiguidade clássica, mencionando os traços característicos das funções realizadas por diversos agentes como os *éforos* de Esparta, os *thesmothetis* ou *tesmótetas* gregos, os romanos *advocati fisci*, *praetoris fiscalis*, censores, *denfensor vivitatis*, o *irenarcha*, os *curiosi*, *stationarii* e *frumentarii*, dos procuradores caesares. (Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p.39; TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. São Paulo: Saraiva, 1982., v.2, Cap. 22; VELLANI, Mario. Op. cit., p.11; SILVA, Otacílio Paula. **Ministério Público: estudo pragmático da instituição**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981, p.180.). Na Idade Média, referem-se os autores aos *saions* germânicos, os *bailios* e *senescais* como origem genética do Ministério Público, responsáveis por defender os senhores feudais em juízo. A literatura aponta também os *gastaldo* ou os *missi dominici*, do direito longobardo, ou ainda no *Gemeiner Anklager* (na tradução literal, “comum acusador”), responsável pela acusação dos criminosos em juízo, quando o particular era inerte nesse mister. (Cf. VELLANI, Mario. Op. cit., p.13; RASSAT, Michèle-Laure. **Le Ministère Public entre son passé et son avenir**. Paris, LGDJ, 1967, p.11.). A origem institucional do Ministério Público mais mencionada na literatura especializada é na França, a partir de estudos de Faustin Hélie e Esmein, que apontam para o direito judiciário francês como a raiz do Ministério Público, invocando a Ordenança de 25 de março de 1302 (ou 23 ou 25 de março de 1303, como indicam alguns), de Felipe IV, o Belo, como o primeiro texto normativo a tratar específica e objetivamente dos procuradores do rei – *procuratores nostri*. (Cf. HÉLIE, Faustin. **Traité de l'instruction criminelle ou théorie du Code d'instruction criminelle**. 2. ed., [S.l.], Paris, 1866; ESMEIN, Adhémar. **Histoire de la procédure criminelle en France: et spécialement de la procédure inquisitoire depuis le XIIIe siècle jusqu'a nos jours**. Paris: L. Larose et Forcel, 1882).

dias atuais¹⁴. Corroborando essa necessária abordagem histórica, Mazzilli afirma que: “Mais que possível, é cientificamente correto recuar a busca das raízes históricas do Ministério Público para épocas mais remotas [...]”¹⁵.

A conveniência metodológica dessa trajetória histórica paralela decorre da natureza administrativa das funções institucionais do Ministério Público reconhecidas nos planos constitucional e infraconstitucional pelo nosso ordenamento jurídico ao longo do tempo. Nesse sentido, Mazzilli expressa que seja pela natureza intrínseca de suas funções, seja pelo critério residual, as atividades do MP são eminentemente administrativas: “promover a execução das leis não é atividade legislativa nem jurisdicional”.¹⁶

As transformações sociopolíticas ocorridas ao longo da história brasileira produziram efeitos diretos na conformação do Estado, dos modelos de administração pública e na institucionalização do Ministério Público nacional, muito embora não se possa afirmar, categoricamente, que houve uma sobreposição exclusiva dos novos modelos sobre os anteriores (Patrimonialista, de 1500 a 1930;¹⁷ Burocrático, de 1930 a 1990; Gerencial, a partir de 1990,¹⁸ e Societal ou Nova Governança Pública, a partir da

¹⁴ Para a realização desse paralelo histórico-evolutivo, adota-se como paradigma metodológico a interdisciplinariedade, tendo como marcos históricos e normativos as Constituições Brasileiras e normas infraconstitucionais que alteraram os modelos de administração pública e a estrutura e o funcionamento do Ministério Público, em seus ramos federal e estadual.

¹⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 9. ed., p.45.

¹⁶ *Ibidem*, p.113.

¹⁷ O ano de 1930 representa o marco temporal da instituição do Estado Novo, no qual foram estabelecidas as bases do Estado nacional brasileiro e um modelo burocrático de administração. As reformas administrativas brasileiras ocorreram em 1936, 1967 e 1995 (ou 1998, ano da promulgação da Emenda Constitucional n. 19). Cf.: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 222-259; CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010, p. 300-304; COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.5, p.829-874, 2008.

¹⁸ Os modelos de administração pública Patrimonialista e Burocrática no Brasil foram delineados pela literatura administrativista nacional a partir do referencial teórico sociológico de Max Weber. Esse transporte conceitual para a administração pública é resultado da análise weberiana das relações intersubjetivas de dominação, para quem a legitimação do poder emana de relações tradicionais de autoridade, de regras racionais (impostas ou pactuadas) ou do carisma pessoal (crença não racional de que a autoridade decorre de uma revelação ou graça confiada a alguém). E, como pragmaticamente esses conceitos seriam analiticamente incindíveis, a prevalência de cada qual é que determinaria a espécie de dominância ocorrente: tradicional, burocrática ou carismática. Cf. WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 1999. v. 2.

década de 2000), posto que podem ser identificadas algumas características marcantes de todos os modelos na administração pública contemporânea.¹⁹

A isso agregam-se as palavras de Carlos Ayarragaray sobre a evolução do *Parquet*, que seria “o resultado de uma evolução histórica conforme a forma de governo, o caráter das sociedades, o estado dos costumes e a ordem social”²⁰ (tradução nossa). Na mesma linha de ideias, Carlos Alberto de Salles afirma que “a história dessa instituição está associada à própria evolução do Estado moderno até nossos dias”²¹ e que a compreensão de seu papel na sociedade atual deve, necessariamente, levar em consideração as suas raízes históricas, ou seja, as razões e condições históricas que levaram ao seu aparecimento e desenvolvimento.²²

As características marcantes desses modelos de administração pública que se sucederem no tempo podem perfeitamente ser observadas no âmbito da evolução do Ministério Público do Brasil, tanto no que pertine, principal e propriamente, à sua gestão ou atividade-meio, quanto no que respeita à execução das funções institucionais ou atividade-fim, o que é fundamental para a realização de uma análise crítica sobre os efeitos desses referenciais sobre a atuação da Instituição na implementação dos preceitos da Nova Governança Pública, como proposta de guinada metodológica, que funcione como eficiente mecanismo de combate à corrupção.

1.1.1 O Modelo Patrimonialista e o Ministério Público

Adotando-se como paradigma teórico o escorço histórico, sociológico, político e jurídico-administrativo de Bresser-Pereira, em síntese, pode-se dizer que, da Colônia à República, na seara política, o Estado Brasileiro transitou do oligárquico ao democrático e, no campo administrativo, do patrimonial ao gerencial²³.

¹⁹ Neste sentido: COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p.829-874; PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, [S.l.], v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.; MATIAS-PEREIRA, José. The effects of the recovery of the patrimonialist model in Brazil. **International Journal of Humanities and Social Science**, [S.l.], v. 3, n. 8, p. 27-38, 2013.

²⁰ AYARRAGARAY apud GUIMARÃES, Ary Florêncio. **O Ministério Público no mandado de segurança**. Curitiba: [s.n.], 1959, p.61.

²¹ SALLES, Carlos Alberto de. Entre a Razão e a Utopia: a formação histórica do Ministério Público. In: MENEZES VIGLIAR, José Marcelo; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coord.). **Ministério Público II: democracia**. São Paulo: Atlas, 1999, p.13.

²² Idem.

²³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado patrimonial ao gerencial**, p. 222-259.

No Período Colonial, havia duas formas básicas de organização administrativa no Brasil: a primeira era centralizadora, com determinação de estrito controle pela metrópole, por meio de seus principais instrumentos estabelecidos na colônia (Conselho Ultramarino e a Igreja Católica). Essa forma era caracterizada pelo excesso de procedimentos e regulamentos. A segunda, era fundada na descentralização e resultava na estrutura de poder local (câmaras municipais e capitanias hereditárias). Como bem sintetizam Abrucio e Loureiro “Em suma, a combinação de centralismo excessivamente regulamentador, e geralmente pouco efetivo, com o patrimonialismo local resume bem o modelo de administração colonial.”²⁴

A transferência da corte portuguesa para o Brasil em 1808 marcou o início das transformações estruturais do Estado, ainda regido por um modelo de administração colonial relativamente organizada, sobretudo na até então sede do governo-geral, instituindo-se certos traços burocráticos (“burocracia pombalina”).

Todavia e curiosamente, como ressalva Frederico Lustosa da Costa, “isso não significa dizer que nada existisse em termos de aparato institucional e administrativo”²⁵, eis que antes mesmo de 1808 já havia na colônia uma considerável estrutura estatal administrativo-burocrática, ainda que ao largo da ideia contemporânea de Estado, como adverte Caio Prado Júnior²⁶ que, em síntese, aponta como principais características da administração colonial a centralização, a ausência de diferenciação funcional (atribuições dos cargos e funções públicas), o mimetismo, a profusão e detalhamento das normas, o excesso de formalismo e a morosidade. Isso tudo decorria da ineficácia prática da transplantação das instituições metropolitanas à colônia e da incapacidade administrativa para gerir, à distância, um território tão vasto e regionalmente diferenciado.

Da Colônia à República Velha (de 1500 a 1930), o modelo de administração pública era claramente patrimonialista, no qual a estrutura orgânica do Estado funciona como uma extensão do poder do monarca soberano e os agentes públicos fazem parte do corpo da nobreza real. Nele, os cargos públicos são mercês, providos por meio de nepotismo e compadrio, e a *res publica* se confunde com a *res principis*, sobre a qual é

²⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracias e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018., p.39.

²⁵ COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p.829-874.

²⁶ PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 299-300.

exercida uma gestão privatista, sem qualquer pudor em deixar-se de atender ao interesse público em prol de benefícios privados.

A adequação semântica do *Patrimonialismo*, originário da sociologia weberiana, ao modelo administrativo brasileiro, prevalente no período colonial até a República Velha, decorre das práticas de dominação privada sobre o público recorrentes, de apropriação privada dos recursos públicos, seja por políticos, por funcionários públicos ou pelo setor privado. Essa ideia se opõe aos valores e fundamentos de uma sociedade moderna ou liberal, em que se identifica uma separação entre o público e o privado, entre o Estado e o mercado, e no qual existe uma responsividade entre os anseios sociais e as ações do Estado.²⁷

Segundo Weber, o patrimonialismo emerge de uma forma específica de dominação tradicional, da qual exsurge uma relação de reciprocidade entre dominante e dominado, noção que muito bem se adequa à relação entre o Estado (monarca) e os governados: “... a este caso especial da estrutura de dominação patriarcal: o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica, queremos chamar de dominação patrimonial.”²⁸

Em termos de gestão pública, esse controle patrimonial assegurava ao soberano uma ampla autoridade sócio-política dominante, tendo no feudalismo - modo de produção hegemônico na Europa entre os séculos IX e XIII - uma figura de “caso-limite” de patrimonialismo, “no sentido da estereotipagem e fixação das relações entre os senhores e os vassalos”²⁹.

Sobre o patrimonialismo enquanto organização política, Raimundo Faoro destaca seu traço marcante da privatização do estamento burocrático ou apropriação de dos cargos e funções públicas³⁰. Assevera que nesse modelo de administração pública os funcionários públicos assumiram o lugar ocupado pela velha nobreza, absorvendo sua ética e seu estilo de vida, gozando de luxo e ostentação como elementos necessários à sustentação da aristocracia e que o consumo improdutivo lhes transmitia prestígios, tidos

²⁷ SORJ, Bernardo. **A Nova sociedade brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p.13.

²⁸ WEBER, Max. Op. cit., p.238.

²⁹ Ibidem, p.288.

³⁰ FAORO, Raimundo. **Os Donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1975, p.84.

como instrumentos de poder entre os pares e o príncipe, sobre as massas, conferindo-lhes opulência e prosperando-lhes mais poder³¹.

Interessante a ideia de Graham Campelo que descortina ao modelo de administração pública duas vertentes patrimonialistas: patrimonialismo político-administrativo, correspondente à conduta dos agentes públicos e patrimonialismo institucional, referente à consagração normativa e expressa dessas práticas espúrias³² (ex.: arts. 92 e 102 da Constituição do Império)³³.

Efetivamente, a transferência da corte portuguesa ao Brasil em 1808 e, posteriormente, a inserção do Brasil no Reino Unido de Portugal, foram fatores determinantes para a construção e desenvolvimento de um Estado nacional, dotado de toda a estrutura orgânica e institucional para a consagração de sua soberania, autoadministração e autogoverno. É fato que a Proclamação da Independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822, não foi suficiente para romper com a tradição patrimonialista da administração pública prevalente no Brasil Império, que perdurou até o fim da República Velha, com as reformas promovidas por Getúlio Vargas.³⁴

A Constituição Imperial de 1824³⁵ é um potente marco normativo revelador desse modelo patrimonialista vigente desde a colônia até o início da Era Vargas. Após diversos eventos históricos complexos, como fortes resistências políticas à independência, a convocação, instalação, deliberação e dissolução da Assembleia Constituinte, a primeira constituição brasileira foi outorgada em 1824 pelo príncipe, com redação encomendada ao Conselho de Estado anteriormente criado pelo monarca.

Basicamente, a Carta manteve o regime monárquico, perpetuou a dinastia da Casa de Orléans e Bragança e D. Pedro I como imperador e defensor perpétuo do Brasil (preâmbulo, arts. 3º, 4º e 69). Constituiu um Estado unitário e centralizador, cujo território era dividido em províncias, que sucederam sistema de capitanias hereditárias (art. 2º), cada qual dirigida por um presidente nomeado pelo imperador. As funções de poder, ou

³¹ Ibidem, p.85.

³² CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Op. cit., p. 300-304.

³³ “Art. 99. A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma.” (...) “Art. 102, que tratava da nomeação de pessoas para prover cargos públicos: “Art. 102. O Imperador é o chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições: [...] II – nomear Bispos e prover os benefícios Eclesiásticos; III – nomear magistrados; IV – prover os mais empregos civis e políticos.”

³⁴ COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p.829-874.

³⁵ BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7%C3%A3o24.htm. Acesso em: 2 dez. 2020.

como rezava o texto constitucional os “Poderes Políticos”, foram expressamente previstas em quatro (art. 10): Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial.

A Carta Imperial não fez nenhuma menção ao Ministério Público, sendo que seu Título 6º tratou apenas do Poder Judicial, exercido por juízes de direito e por juízes de paz, estes a quem cabia a resolução consensual pré-processual (conciliação) – arts. 161 e 162. Na capital do império e nas províncias havia um Supremo Tribunal de Justiça, composto de juízes letrados tirados das Relações³⁶ (art. 163).

Nesse período, prevaleciam, ostensivamente, as práticas administrativas do nepotismo, clientelismo, compadrio e corrupção, que promoviam a apropriação privada da coisa pública, em detrimento do desenvolvimento nacional. Não era diferente no âmbito do Ministério Público, desde a forma de provimento dos cargos, até a realização das atividades finalísticas por seus membros.

1.1.1.1 O “Ministério Público Patrimonialista”

Paralelamente à formação do Estado Brasileiro e ao estabelecimento da forma patrimonialista de gestão, a evolução do Ministério Público Brasileiro, cujos primeiros traços se originam do direito português, sem prejuízo das fortes influências francesas e italianas, possui dois períodos distintos, como preleciona José Dilermando Meireles³⁷, em que se podem identificar características específicas fundamentais de sua organização, institucionalização³⁸, funções e garantias com as mesmas linhas patrimonialistas: o imperial e o republicano.

Durante muito tempo, antes e até mesmo depois da declaração da independência do Brasil, o desenvolvimento do Ministério Público esteve inerentemente ligado ao vetusto direito português, mas, tanto no Brasil-Colônia, quanto no Brasil-Império, ainda

³⁶ Antigo nome dado aos tribunais de segunda instância, cf. MELLO, Isabele Matos Pereira de. Instâncias de poder e justiça: os primeiros tribunais da Relação (Bahia, Rio de Janeiro e Maranhão). **Tempo**, [S.l.], v., 24, p. 90-114, jan./abr. 2018.

³⁷ MEIRELES, José Dilermando. Ministério Público: sua gênese e sua história. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 21, n. 84, p. 197-214, out./dez. 1984, p. 201.

³⁸ Adotam-se os referenciais teóricos institucionalistas de Maurice Hauriou e John Rawls. Para o primeiro, instituição seria uma ideia de obra ou empresa factível e realizável no mundo fenomênico, com durabilidade e juridicidade no meio social, para cuja realização se pressupõe um poder que lhe atribui órgãos que dirigem as manifestações volitivas consensuais de um determinado grupo social, reguladas por procedimentos (Cf. HAURIOU, Maurice. **A Teoria da instituição e da fundação**: ensaio de vitalismo social. Tradução de José Ignácio Coelho Mendes Neto. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 2009, p.19.) Para Rawls, *instituição* seria um sistema público de regras, definidor de cargos e posições, com seus respectivos deveres, poderes, garantias, imunidades e sanções. (Cf. RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p.58).

não se podia falar propriamente em uma Instituição, organicamente constituída, que tinha na figura do Procurador-Geral a centralização das funções e ainda estava longe de ter consagradas as garantias institucionais, sobretudo a independência funcional daqueles que eram meros agentes do Executivo.

No primeiro período, o Ministério Público ainda não era concebido propriamente como instituição e seus agentes reduziam-se a meros prepostos do Executivo. Neste ciclo, marcado claramente por um regime político absolutista, de concentração das funções de poder nas mãos do imperador e de um modelo patrimonialista de administração pública, as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas³⁹, vigentes na metrópole e em suas colônias, regulavam atribuições e funções de agentes públicos muito semelhantes às que passaram posterior e constitucionalmente a ser atribuídas aos membros do *Parquet* nacional, também atingidas pelos efeitos desse modelo de gestão pública.

Ainda não havia na metrópole nenhum órgão, nem especificamente nenhuma instituição, nominada de “Ministério Público”⁴⁰, mas apenas agentes públicos não institucionalizados que exerciam as funções que posteriormente foram acometidas ao *Parquet* de forma oficial institucional, o que perdurou até o surgimento da Constituição Portuguesa de 1822, que previa expressamente em seu artigo 192 a atuação dos Promotores de Justiça e que vigorou no Brasil até agosto de 1823.

³⁹ As Ordenações Afonsinas, de 1447, traziam apenas “traços” do MP, no Título VIII do Livro I, chamado de “Dos Procuradores, e dos que non podem fazer Procuradores”, disposições normativas sobre agentes cuja função era, fundamentalmente, garantir o acesso à Justiça (Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 9. ed., p. 42). As Manuelinas, de 1541, para a maioria a primeira referência normativa portuguesa explícita à figura do então *Promotor da Justiça*, trataram do tema nos Títulos XI e XII de seu Livro I, sob a rubrica de “Procuradores” e “Promotores” que desempenhavam suas funções perante os órgãos jurisdicionais. João Baptista Ferrão de Carvalho Márten menciona como marco institucional primevo o caráter permanente do então cargo de Procurador da Coroa, estatuído em 14 de janeiro de 1289, por D. Afonso III (Cf. MÁRTENS, João Batista Ferrão de Carvalho. *O Ministério Público e a Procuradoria-Geral da Coroa e da Fazenda*. **Boletim do Ministério da Justiça**, [S.l.], n. 233, p. 10, fev. 1974, p.53). Joaquim Cabral Netto, por sua vez, menciona como fonte normativa originária portuguesa o Livro das Leis e Posturas, editado sob o reinado de D. João I (1384/1422), que trazia “algumas disposições reguladoras da intervenção dos procuradores do Rei nas causas penais, bem como as atribuições dos procuradores de justiça da Casa da Suplicação (Cf. CABRAL NETTO, Joaquim. **O Ministério Público na Europa Latina**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1974.). Finalmente, as Ordenações Filipinas, de 1603, que vigoraram parcialmente mesmo depois da Proclamação da Independência do Brasil em 1822 até o início do Período Republicano, com a entrada em vigor do Código Civil de 1916, dispunham sobre o “Procurador dos Feitos da Coroa” (Título XII), o “Procurador dos Feitos da Fazenda” (Título XIII), o “Promotor de Justiça da Casa de Suplicação” (Título XV) e o “Promotor de Justiça da Casa do Porto” (Título XLIII).

⁴⁰ No sentido institucional, o uso do substantivo Ministério Público é, segundo Mario Vellani, derivado da expressão francesa *ministère public*, que passou a ser usada frequentemente nos textos normativos franceses do século XVIII, ora para designar as funções daquele ofício público, ora para se referir a um magistrado específico a quem fora designado o respectivo exercício do dever-poder, ora, finalmente, como metonímia, para se referir ao seu ofício. Cf. VELLANI, Mario. Op. cit., p.67.

Foram expedidas inúmeras normas imperiais dirigidas especificamente à colônia brasileira que faziam menção às funções hoje consagradas como do MP⁴¹, mas o período imperial, inaugurado em 7 de setembro de 1822 com a Proclamação da Independência do Brasil, não trouxe mudanças significativas quanto ao Ministério Público, que permanecia sem organicidade institucional e independência.⁴²

A primeira constituição brasileira - Constituição do Império, de 1824 – não dispensou disciplina específica ao Ministério Público⁴³, ao que teceu críticas Pimenta Bueno⁴⁴: “O Ministério Público tem de cumprir deveres e defender direitos da sociedade e do governo perante todas as instâncias e tribunais” e seus membros, nomeados livremente pelo governo, “não julgam, não proferem sentenças, pelo contrário, são partes; não estão, pois, nas condições dos juízes, que devem ser independentes e perpétuos”.

Interessante notar como o legislador constituinte sempre se mostrou incerto quanto à inserção institucional do Ministério Público ou de suas funções nos textos constitucionais. Nesse sentido, anota Rodrigo Chemim:

De fato, o constituinte revelou-se, historicamente, inseguro quanto a esse posicionamento. Ora o Ministério Público foi inserido no capítulo do poder Legislativo (Constituição de 1824), ora no Judiciário (Constituições de 1891, de 1937 e de 1967), ora no Executivo (Constituição de 1969), e ora até mesmo isoladamente, autônomo e independente (Constituições de 1934, de 1946 e de 1988).⁴⁵

Não havia, até a edição do Código de Processo Criminal de 1832 (Lei n. 29/1832), um tratamento institucionalizado, orgânico e sistemático dado ao Ministério Público, inserido num contexto de administração pública imperialista e patrimonialista.

⁴¹ Merecem destaque o Alvará de 7 de março de 1609, que fez referência expressa ao Promotor de Justiça, e a criação do Tribunal de Relação no Rio de Janeiro, em 1751, que gerou, em 1808, a expressa separação das funções da Procuradoria Jurídica do Império/República, das funções atribuídas ao MP nos moldes de hoje, o que se tornou definitivo apenas com a Constituição Federal de 1988.

⁴² Vigia no Brasil a Constituição Portuguesa de 1822, que dispunha sobre o MP em seu art. 192º, produziam efeitos no Brasil, até agosto de 1823. Embora em seu texto não houvesse menção expressamente institucional, foi ela a primeira norma constitucional vigente no Brasil em que se fez constar o designativo “Promotor de Justiça”, a quem reconheceu legitimidade para a interposição do recurso de Revista perante o Supremo Tribunal de Justiça.

⁴³ Havia apenas menção à atribuição processual penal acusatória do Procurador da Corôa e Soberania Nacional, inserida no Capítulo III (Do Senado), referente ao Poder Legislativo

⁴⁴ BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da constituição do império**. [S.l.]: Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Serviço de documentação, 1958. p. 374-375.

⁴⁵ GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. **Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público**. Curitiba, 2001. Dissertação (Mestrado) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001. p.146.

Nos dizeres de Sauwen Filho, não havia propriamente uma instituição, mas sim uma distribuição de atribuições, ainda não especificadas, "sem unidade ou mesmo sem qualquer controle central"⁴⁶. Entretanto, vale o registro sobre a Lei de 18 de setembro de 1828, que criou o Supremo Tribunal de Justiça, a qual, embora não tenha feito nenhuma referência ao MP, trazia disposições específicas sobre o cargo de Promotor de Justiça, incumbindo-lhe, em seus artigos 25 a 30, a formação e oferecimento do libelo acusatório e a intervenção em processos criminais⁴⁷.

A Lei n. 29, de 29 de novembro de 1832, promulgou o Código de Processo Criminal de primeira instância, o qual, em que pese tenha sido um grande marco normativo infraconstitucional para o que viria a se institucionalizar como o Ministério Público, além de estabelecer a obrigatoriedade de existência de um "Promotor Público" em cada Termo ou Julgado, tratou significativamente de suas atribuições, em sua "Secção III". Dizia o art. 36 que poderiam ser Promotores as pessoas que pudessem ser Jurados, dentre os quais preferiam-se aqueles instruídos nas leis. A investidura dava-se por simples nomeação pelo Governo, na Corte (Imperador) e pelo Presidente, nas Províncias, a partir de uma lista tríplice formada pelas Câmaras Municipais, para um exercício de três anos, marca patrimonialista esta que prevaleceu por muito tempo.⁴⁸

Dessas disposições normativas, infere-se claros traços patrimonialistas na formação do corpo de agentes que exerciam as funções de órgão de execução do que se tornaria institucionalmente o Ministério Público, com marcante ingerência do Executivo, do Legislativo e até do então Poder Judicial, para a escolha daqueles que exerceriam as atribuições definidas pelos §§ 1º e 3º do art. 37 do mesmo diploma legal.

O Código de Processo Criminal foi reformado em 3 de dezembro de 1841 pela Lei n. 261 que, em conjunto com o Regulamento 120, de 31 de janeiro de 1842, reguladora a execução da parte policial e criminal desta lei, modificaram sobremaneira a forma de investidura dos cargos de promotor público. Muito embora a forma de provimento dos cargos tenha se mantido comissionada, com investidura dos então *Promotores Públicos* por simples nomeação pelo Imperador nos municípios ou pelos Presidentes nas

⁴⁶ SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.117.

⁴⁷ BRASIL. **Lei de 18 de setembro de 1828**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-18-9-1828.htm>. Acesso em: 2 dez. 2020.

⁴⁸ Curiosamente, o art. 38 trazia a possibilidade de nomeação interna, pelos juízes municipais, de pessoas para servirem como Promotores, em casos impedimento ou falta daqueles que originalmente exerciam as funções, o que revelava uma espécie de subordinação ao então Poder Judicial.

províncias, com a possibilidade de demissão *ad nutum*, sob claro controle do Executivo, houve alterações significativas trazidas pelos arts. 22 e 23 da novel norma: a participação das Câmaras Municipais nas nomeações dos promotores públicos foi extirpada; o mandato trienal foi suprimido, passando o cargo a ser exercido por prazo indeterminado, mas, com a possibilidade de demissão por conveniência ao serviço público; manteve-se a possibilidade de nomeação interina, em caso de falta ou impedimento, pelos agora chamados Juízes de Direito e a marcante fixação normativa da remuneração, em que pese fosse por ordenado arbitrado, acrescido por eventuais ganhos complementares por tarefas.⁴⁹

O único requisito objetivo, pretensamente burocrático, para a escolha dos Promotores era o bacharelado em Direito, ainda escasso no país, acrescido do requisito subjetivo da idoneidade (art. 22), o qual abria espaço para práticas nepóticas e espúrias. O Regulamento 120, de 1842 completou que, em caso de falta dos bacharéis idôneos, seriam nomeados indivíduos que tivessem as qualidades exigidas pela referida lei para ser jurado, inteligência, instrução e bom procedimento.

Em que pese a existência de mudanças importantes para a evolução institucional do Ministério Público, a retirada da ingerência das Câmaras Municipais no processo de escolha e nomeação dos Promotores Públicos (formação da lista tríplice encaminhada ao Executivo) parece ter significado mais um retrocesso institucional do que um progresso, tendo em vista a retomada da concentração do poder de escolha exclusivamente ao alvedrio do Executivo, com base em critérios pouco objetivos.

A Lei n. 2.033, de 20 de setembro de 1871, regulamentada pelo Decreto 4.824, de 22 de novembro do mesmo ano, tratava da organização judiciária e manteve a sistemática já vigente quanto às funções dos Promotores Públicos. Não trazia ainda qualquer menção à institucionalização do MP, limitando-se a dispor mais claramente sobre a forma de proceder de seus membros.⁵⁰

⁴⁹ BRASIL. **Lei n. 261, de 3 de dezembro de 1841**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim261.htm> Acesso em: 8 dez. 2020.

⁵⁰ Algumas inovações merecem registro: o art. 1º, §7º criou o cargo de “Adjunto do Promotor”, proposto pelo Juiz de Direito da respectiva comarca e aprovado pelo Presidente da Província, com a função de substituir o titular em suas faltas e impedimentos; o art. 15, §5º estabeleceu uma novidade forma de controle externo, qual seja multa pecuniária aos Promotores Públicos em caso de perda do prazo para ajuizamento da ação penal. Finalmente, embora ainda não houvesse institucionalização do Ministério Público, o referido decreto mencionava, em seu art. 21, as Promotorias de Justiça como espécie de órgão público, complexo de atribuições relativas às funções estatais de acusação e fiscalização da ordem jurídica.

Aos que exerciam essas funções que, após o período imperial foram institucionalizadas e acometidas ao Ministério Público, conferia-se pouco prestígio, como bem relatou criticamente Sérgio de Andréa Ferreira:

O Código de Processo Criminal de 1832, reformado em 1841, colocou o Parquet em posição subalterna, bastando dizer que ocorria o seguinte, à época: os eleitores podiam ser jurados; os jurados podiam ser promotores; um analfabeto podia ser eleitor e jurado, estava apto, portanto, a ser promotor. Por isso, segundo alguns, o primeiro diploma legal que, no Brasil, realmente tratou o Ministério Público como instituição foi o Decreto Federal n. 1.030, de 14 de dezembro de 1890.⁵¹

Corroborando a ideia de patrimonialismo na (des)estruturação e na composição do Ministério Público durante os períodos colonial e imperial, José Augusto César Salgado, o “Promotor das Américas”, afirma, em sua célebre conferência proferida no Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, em 22 de março de 1961, que “no Período Monárquico prevaleceu a norma do art. 22, da Lei n. 261, de 1841”, a qual dispunha que “Os Promotores Públicos serão nomeados e demitidos pelo Imperador, ou pelos Presidentes das Províncias”⁵². No mesmo sentido, escreveu Pimenta Bueno:

Nosso Ministério Público, assim como quase todas as instituições, por ora é incompleto, sem centro, sem ligação, sem unidade, inspeção e harmonia. Sofre, de mais a mais, lacunas graves nas atribuições conferidas a seus agentes, lacunas que muito prejudicam a administração da justiça.⁵³

Segundo José Henrique Pierangeli⁵⁴, ratificando a afirmativa de Abdon de Mello, o primeiro texto em que se identificou expressamente a expressão “Ministério Público”, apesar de ainda não se poder falar em uma instituição concebida e organizada, foi o art. 18 do Decreto n. 5618, de 2 de maio de 1874 - Regimento das Relações do Império, que deu novo regulamento às Relações do Império e inovou no ordenamento jurídico nacional ao afirmar a ideia de institucionalização do Ministério Público: “*O Procurador da Corôa é o órgão do ministério publico perante a Relação*”.⁵⁵

⁵¹ FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Princípios institucionais do Ministério Público**. 3 ed. Rio de Janeiro: [s.n.], 1985, p.15.

⁵² SALGADO, J. A. César. Campos Salles, o precursor da independência no Ministério Público do Brasil. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo**, São Paulo, v. 61, p. 13-24, 1965.

⁵³ BUENO, José Antônio Pimenta. **Apontamentos sobre o processo criminal brasileiro**. Rio de Janeiro: Empreza Nacional do Diário, 1857, p.66.

⁵⁴ PIERANGELI, José Henrique. **Processo penal: Evolução histórica e fontes legislativas**. São Paulo: Jalovi, 1983, p.192.

⁵⁵ BRASIL. **Decreto n. 5.618, de 2 de maio de 1874**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM5618.htm>. Acesso em: 9 dez. 2020.

Era o primeiro passo efetivamente burocrático na constituição do Parquet nacional, com o seu expresso reconhecimento institucional e orgânico, em que pese a prevalência do modelo administrativo anterior, principalmente na composição do quadro de membros.

Avançando no tempo, vieram a lume o Decreto Federal n. 848, de 11 de outubro de 1890 e o Decreto Federal n. 1.030, de 14 de novembro do mesmo ano, que organizaram, respectivamente, a Justiça Federal e a do Distrito Federal, ambos de autoria de Campos Salles, então Ministro da Justiça, considerado por J. A. César Salgado, o precursor da independência do Ministério Público no Brasil.

Foram diversas e multissetoriais reformas promovidas durante o curto Governo Campos Salles (1898 a 1902), dentre as quais, a mais importante, nos dizeres do emérito civilista Antonio Joaquim Ribas, foi a instituição e organização do Poder Judiciário, o que pode ser estendido para o Ministério Público, especificamente⁵⁶: “Mas, a reforma fundamental, aquela que deu o cunho de sua individualidade na sistematização republicana, foi, certamente, a que instituiu e organizou o Poder Judiciário da República”. Assim, somem-se a isso as transformadoras disposições do já referido Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, que se tornou o grande marco institucional republicano promovido por Campos Salles, cuja Exposição de Motivos reconhecia o Ministério Público como instituição necessária em toda organização democrática e imposta pelas boas normas da Justiça, com independência resguardada, incumbida da tutela do ordenamento jurídico e da atuação processual em prol da sociedade.⁵⁷

Dito ato normativo manteve a sistemática de limitação temporal para o exercício do cargo ministerial por quatro anos, mas, houve uma grande evolução quanto à estabilidade: a consagração normativa da inamovibilidade dos membros do Ministério Público que, a partir de então, não poderiam ser removidos de seus postos involuntariamente, mas apenas por requerimento. Outra inovação estrutural foi a ausência de subordinação ao Poder Judiciário, já que, de acordo com o art. 26 da mesma norma, nos casos de falta ou impedimento dos Procuradores da República, os substitutos seriam nomeados pelo Procurador-Geral da República, não mais pelo juiz.

⁵⁶ RIBAS, Antonio Joaquim. **Perfil Biográfico do dr. Manoel Ferraz de Campos Salles**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1896. p.162.

⁵⁷ BRASIL. **Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-norma-pe.html>> Acesso em: 14 dez. 2020.

No mesmo rumo seguiu o Decreto n. 1.030/1890⁵⁸, que, em seu art. 164, assim dispôs, emblematicamente, sobre o Ministério Público: Art. 164. “*O ministério publico é perante as justiças constituídas o advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses geraes do Districto Federal e o promotor da acção publica contra todas as violações do direito*”. Nos dizeres de J. A. César Salgado, exaltando a excelsa contribuição de Campos Salles para a institucionalização do Ministério Público Brasileiro: “Quem entre nós havia conceituado, antes, o Ministério Público de maneira tão alta, como o fez Campos Salles, no art. 164 do Decreto n. 1.030?”.⁵⁹

Abandonando a velha insígnia de procuradores do rei, meros delegatários da confiança do monarca, o Decreto n. 1.030/1890 tratou de diferenciar, expressamente, a Instituição das outras funções de poder, em seus arts. 40, 164 e 173. Trouxe uma inovadora disposição normativa em seu art. 23, que conferiu vitaliciedade aos dois mais graduados representantes do MP (Procurador-Geral e Sub-Procurador do Distrito). Ainda neste particular e arrefecendo o patrimonialismo vigente na composição de seus quadros pessoais, aos demais membros, extinguiu, ao menos no âmbito distrital, o limite temporal para o exercício do cargo, ao dispor, em seu art. 29, que não seriam nomeados por tempo determinado e que teriam direito de serem conservados nos seus cargos, enquanto bem servissem. Por fim, o art. 179 reafirmou a chefia administrativa do Procurador-Geral, com poderes disciplinares aos demais membros.

No recém instaurado período republicano, cada Estado membro da Federação passou, autonomamente, a disciplinar, em sua própria Constituição Estadual, sobre os critérios de escolha do Procurador-Geral de seu respectivo Ministério Público, que deveria ser, necessariamente, membro do tribunal estadual.⁶⁰

⁵⁸ BRASIL. **Decreto n. 1.030, de 14 de novembro de 1890**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D1030impressao.htm>. Acesso em: 17 dez. 2020.

⁵⁹ SALGADO, J. A. Op. cit., p.231.

⁶⁰ A título de exemplo, a Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 15 de junho de 1891, também não tratava do Ministério Público de forma institucionalizada, mas previa que na Relação haveria um Procurador-Geral, designado pelo Governador dentre os membros do referido tribunal estadual e que em cada comarca haveria um Promotor de Justiça: “Art. 66. Haverá na Relação um Procurador Geral, que será designado pelo governo dentre os membros desse Tribunal, e em cada comarca um Promotor de Justiça.” Posteriormente, esse artigo foi revogado pela Lei Adicional n. 5, de 13 de agosto de 1903, que passou a dispor, no novel art. 67, sobre legislação especial infraconstitucional destinada à regulação da divisão judiciária do Estado, da constituição da magistratura e, expressa e pioneiramente, do Ministério Público, com requisitos para nomeação, casos de acesso e vencimentos. Por fim, o parágrafo único do artigo 123 da Constituição Mineira de 1891 não conferia a vitaliciedade dos desembargadores e juízes de direito aos membros do MP, dotados apenas de estabilidade, regulada por lei ordinária.

A Constituição da República de 1891, tratou do Ministério Público apenas quanto à forma de nomeação do Procurador-Geral da República, dentro da Seção III, “Do Poder Judiciário”, em seu art. 58, §2º que conferia ao Presidente da República a liberalidade de designação do PGR dentre os membros do Supremo Tribunal Federal. Não havia ainda sido consagrado constitucionalmente nenhum tratamento institucional ou independente ao *Parquet*, silenciando-se a Constituição de 1891 quanto à expressão “Ministério Público” e restringindo-se, na seção que tratava do Poder Judiciário, sobre a escolha e a forma de nomeação do PGR, sistemática está mantida até a Constituição da República de 1934.

Lamentavelmente, as Constituições Estaduais, em vez de avançarem rumo ao firmamento institucional do MP, à independência funcional e vitaliciedade de seus membros, inaugurados pelos Decretos n. 848 e 1.030, ao contrário, importaram em significativo retrocesso patrimonialista, com o restabelecimento das normas de livre nomeação e de demissibilidade *ad nutum*. Corroborando essa ideia, Galdino Siqueira⁶¹ asseverou que esses entes federativos, no pleno gozo da faculdade de auto-organização administrativa que lhes conferiram as respectivas constituições, passaram a dispor sobre os seus Ministérios Públicos, mantendo-se, incompreensivelmente, presos à antiga intuição, fazendo dos órgãos da instituição meros delegados ou mandatários da confiança do Poder Executivo “sem autonomia precisa, antes, de existência precária ou demissíveis discricionariamente”.⁶²⁶³

A pecha de vinculação direta ao Executivo para provimento das fileiras do Ministério Público que acompanhou a história da instituição desde as Ordenações passou

⁶¹ SIQUEIRA, Galdino. **Curso de Processo Criminal**. 2 ed. São Paulo: Livraria e Oficina Magalhães, 1937, p.60.

⁶² Ainda no início do século XX, no prelúdio da República, os Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro editaram atos normativos que realçaram esses marcantes traços patrimonialistas, mantendo a malfadada vinculação ao Executivo e a ausência de critérios objetivos para a seleção e provimento dos cargos. O Decreto n. 1.237, de 23 de setembro de 1904, editado pelo Governo do Estado de São Paulo, previa em seu art. 8º que todos os cargos de membros do Ministério Público eram providos e desprovidos por livre nomeação e exoneração pelo Presidente do Estado, bastando que o nomeado fosse diplomado em Direito e aceitasse o encargo. No Rio de Janeiro, o Decreto n. 1.137, de 20 de dezembro de 1912, em seu art. 126, estabelecia que o provimento dos cargos do Ministério Público era feito por mera comissão do Governo, sem qualquer balizamento de critérios objetivos ou forma impessoal de seleção.

⁶³ Houve, entretanto, algumas normas estaduais que se revelaram exceções a essa sistemática patrimonialista, por preservarem, em certa medida, a autonomia e independência do Ministério Público, como a Lei n. 375, de 12 de setembro de 1903 (reforma judiciária), do Estado de Minas Gerais e a Lei n. 10, de 16 de dezembro de 1895, do Estado do Rio Grande do Sul. Mas, não produziram efeitos por muito tempo, tendo sucumbido ao regime de vinculação e impessoalidade vigentes nos outros estados da federação. No Estado de Minas Gerais, a primeira norma a tratar do Ministério Público, ainda que de forma incipiente, foi a Lei n. 18, de 28 de novembro de 1891, que previa a investidura de um Desembargador do Tribunal da Relação como chefe da Instituição.

a ser desfeita, de forma pioneira e no nível estadual, somente na terceira década dos anos 1900, em São Paulo, com a edição do Decreto n. 5.179-A, de 27 de agosto de 1931.⁶⁴

Em que pese a supressão dessas normas independentistas estaduais do *Parquet* pelas investidas militares autoritárias do Governo Provisório de Getúlio Vargas, em 16 de julho de 1934 veio a lume a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, a qual, de forma inédita, institucionalizou num texto constitucional brasileiro o Ministério Público, inserindo-o em capítulo à parte nominado “Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais” e nos moldes do novel modelo burocrático de administração pública, cuja análise em paralelo será realizada a seguir.

Em compêndio conclusivo sobre as origens do Ministério Público nacional, Hélio Tornagui assevera que a Instituição não surgiu de uma só vez ou a um só ato; trata-se de um processo paulatino, em que ele foi, gradativamente, absorvendo e juntando em torno de si várias funções, antes atribuídas a diversas mãos.⁶⁵ Na mesma linha de pensamento, José Frederico Marques preleciona que “o Ministério Público se revelou primeiro por sua ação e, quando as ordenações francesas dele se ocuparam, a instituição já está em pleno exercício”⁶⁶. Sua formação não resultou, tampouco, de um ato normativo único, mas, sim, de um longo e gradual processo de desenvolvimento social e normativo, por exigências históricas.

Esse modelo patrimonialista de gestão, prevalente desde a colonização até 1930, produzia notórios efeitos deletérios ao desempenho das funções ministeriais, mais notadamente na forma de recrutamento de seus agentes e na instabilidade para o exercício de suas funções, o que, direta e/ou indiretamente, tinha o grande potencial de afetar a lisura e independência do escorreito exercício de suas nobres atribuições. Afinal, como assevera Bresser-Pereira: “Nesse tipo de administração, o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma”⁶⁷.

⁶⁴ Esse ato normativo, que reorganizou o Ministério Público Paulista, revogou o malfadado princípio da livre nomeação e demissão *ad nutum* e, já em seus *considerandos*, preconizava três exigências fundamentais para a emancipação institucional do MP: a necessidade da criação de uma “carreira”, com o objetivo de seleção objetiva e meritocrática dos membros da instituição; a concessão de estabilidade, com vistas a impedir pressões e influências políticas nos afazeres ministeriais e, por fim, a fixação de uma remuneração condizente com as funções e responsabilidades do cargo. Por fim, o artigo 6º inovou ao prever a estabilidade e inamovibilidade aos membros do MP, que somente seriam exonerados ou removidos a pedido, ou quando o exigisse o interesse da justiça, neste último caso, somente após o devido processo administrativo presidido pelo Procurador-Geral ou por delegado seu.

⁶⁵ TORNAGHI, Hélio. **Compêndio de Processo Penal**. Rio de Janeiro: José Confino, 1967. v. 1., p.376.

⁶⁶ MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1965.v. 1, p.241.

⁶⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S.l.], v. 47, n. 1, p. 07-40, jan./abr. 1996, p.10.

Como se pode inferir da análise dos diversos atos normativos que regulavam o tema nos períodos colonial e imperial (monárquico), a forma de provimento dos cargos de Procurador da Coroa (chefia do *Parquet*)⁶⁸, posteriormente de Procurador-Geral e de Promotores de Justiça dava-se por simples nomeação pelo Chefe do Executivo, sem precedência de nenhum processo público e objetivo de seleção, o que, inegavelmente, surtia efeitos na atuação finalística daquele que detinha o poder persecutório e fiscalizatório estatal.

No início do Período Republicano, em que pese o surgimento de diversas Constituições Estaduais que institucionalizaram o Ministério Público, tarefa inaugurada em nível federal pela Constituição da República de 1934, permanecia vigente uma sistemática de ingresso comissionado nos quadros ministeriais, por meio de simples nomeação pelos Chefes do Executivo, sem que houvesse, ainda, garantias significativas de estabilidade, inamovibilidade e independência funcional.

O reconhecimento da independência, da autonomia e dessas garantias estruturais e funcionais, somente passou a ser feito posteriormente, em meio ao estabelecimento do modelo burocrático de administração pública, pela edição de normas infraconstitucionais federais e estaduais, como ordenava o art. 95 da Carta Magna de 1934.

Nos períodos colonial e imperial, o Ministério Público não possuía caráter institucional, era desprovido de organicidade, de organização e de unidade, funcionava desarticuladamente, por meio de agentes investidos nos cargos por mera nomeação, sem qualquer garantia para o exercício de suas atribuições ou de independência funcional, passíveis, ainda, de demissão *ad nutum*, por conveniência ao serviço público.

Não havia ainda um regime jurídico próprio, que contemplasse um corpo normativo que dispusesse de forma clara e detalhada sobre as atribuições, vedações e, especialmente, sobre as garantias funcionais para aqueles que desempenhavam tão caras funções sociais, o que somente foi possível, efetivamente, com a edição da Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981. Vigorava, portanto, um claro regime patrimonialista na administração pública brasileira, que produzia claros com efeitos diretos na composição e no desempenho das funções dos agentes do MP, as quais não compactuam, em absoluto, com as características despóticas do modelo de gestão vigente à época, conforme bem atesta Sauwen Filho:

⁶⁸ Embora não houvesse organização estrutural institucional, o cargo de Procurador da Coroa possuía status de chefatura dos demais cargos de Promotores de Justiça. Conf. GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p.95.

Acresce, por outro lado, que o pensamento político brasileiro da época, mais preocupado em preservar os privilégios da classe dominante do que em garantir o exercício pleno das liberdades democráticas, dificultava sobretudo a organização de um Ministério Público voltado para os interesses gerais e coletivos.⁶⁹

O traço patrimonialista mais marcante, duradouro até a uniformização normativa promovida pela Lei Complementar n. 40/1981, era a pessoalidade no ingresso e na movimentação na carreira, regida fortemente por ingerências políticas, medida por “cartas de recomendação” expedidas pelos políticos locais. Como relata Cabral Netto: “E quanto mais cartas, maior a possibilidade de promoção! Era mais do que constrangedor, era até mesmo humilhante.”⁷⁰

José Augusto César Salgado, ao referir-se a Campos Salles como o patrono da independência do Ministério Público Brasileiro, evoca emblemático trecho dos dizeres do Marquês de São Vicente, que relata bem o quadro patrimonialista estabelecido nos períodos colonial e imperial, em que se inseriam aqueles que exerciam as funções ainda não institucionalizadas do *Parquet*:

A verdade é que, nenhum dos estadistas do Império, nem o Cons. Nabuco de Araujo, nem Cotegipe, nem o Visconde do Ouro Preto e nem mesmo Pimenta Bueno, se lembrou de conferir ao Ministério Público as mais elementares características de estabilidade. “Ao contrário, negavam-lhas, como se pode ver neste trecho do ilustre Marquês de São Vicente: “Pelo que toca à nomeação e demissão de tais empregados, não pode haver dúvida alguma séria de que isso depende inteiramente do juízo do govêrno. Ele é o representante da sociedade, o encarregado e o responsável pelos direitos, ordem e segurança da sociedade. Os membros do Ministério Público não são senão agentes seus, de sua escolha e confiança, são molas de sua autoridade, que devem ser conservadas ou destituídas, como ele entender conveniente ao serviço público.”⁷¹

E essas marcas patrimonialistas prevaleceram nas entranhas do Ministério Público brasileiro, em simetria, até o processo de reforma da estrutura do Estado e da Administração Pública, marcados pela reforma burocrática iniciada nos anos 1930.

Atualmente, muito embora se possa dizer que o processo seletivo para ingresso na carreira do MP é objetivo e muito rigoroso, a ocupação de cargos de assessoramento da

⁶⁹ SAUWEN FILHO, João Francisco. Op. cit., p.119.

⁷⁰ CABRAL NETTO, Joaquim. **História do Ministério Público de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Speed, 2003. p.79.

⁷¹ SALGADO, J. A. Cesar. Op. cit., p.227.

Administração Superior da Instituição e algumas promoções por merecimento ainda carregam em si certo grau de discricionariedade que deveriam ser eliminados.

1.1.2 O Modelo Burocrático e o Ministério Público

O modelo Burocrático⁷² de administração pública surgiu de necessidades transformistas políticas, econômicas e sociais de superação do modelo patrimonialista que definiu as monarquias absolutistas, incapaz de atender às demandas sociais advindas do capitalismo industrial e das democracias parlamentares inauguradas no século XIX⁷³, que demandavam, principalmente, a separação entre o público e o privado, e entre planejamento e execução (distinção entre o político e o administrador público).⁷⁴ Os principais países europeus, em franco desenvolvimento no final dos anos 1800, passaram a adotá-lo, baseado nos princípios administrativos já difundidos em organizações militares e religiosas desde o século XVI⁷⁵, o que foi levado a efeito pelo Brasil a partir da reforma administrativa de 1936.⁷⁶

Não se pode dizer, todavia, que nos períodos Imperial e da Primeira República não houvesse traços burocráticos em nossa administração pública. A burocracia no império foi, em suma, fortemente centralizada e alheia à modernização das relações de poder e da representatividade popular. A burocracia na Primeira República, na contramão do movimento mundial, foi gravemente fragilizada, tanto sob a ótica da representação, quanto da modernização do Estado, devido ao reforço do sistema oligárquico vigente nos

⁷² Com a edição do Decreto-Lei n. 200/67, houve a sinalização de implantação do modelo “administração para o desenvolvimento”, de caráter descentralizador e intervencionista, o qual será abordado ainda dentro do modelo burocrático, por ainda não representar a passagem para o modelo gerencial.

⁷³ Hugo Consciência Silvestre identifica os seguintes marcos histórico-temporais mundiais para cada modelo de administração pública: Século XVII, para o modelo Clássico; meados do Século XX, para o modelo Burocrático ou Profissional; 1979, para o modelo Gerencial ou Gestor; 1997 em diante, para o modelo de Governança ou Governação. (Cf. SILVESTRE. Hugo Consciência. **Gestão pública: modelos de prestação no serviço público**. Lisboa: Escolar, 2010, p.59.

⁷⁴ Vale aqui o registro de Campelo, de que o modelo de administração burocrática incidiu nos paradigmas do Estado Liberal e no do Estado do Bem-Estar Social: “*A título de registro por perceber esse fato, devemos registrar que o modelo de administração pública burocrática tem incidência em paradigmas do Estado moderno, no modelo do estado mínimo, decorrente da ideologia do liberalismo econômico, preconizado por Adam Smith, bem como o Estado do bem-estar, típico modelo decorrente da efervescência do século XIX, como, por exemplo, o movimento socialista, caracterizando um Estado mais interventor, ressaltando-se que o modelo burocrático perpassa por esses modelos ideológicos.*” CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Op. cit., p. 300-304; COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p.308.

⁷⁵ SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.p.350.

⁷⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração burocrática à gerencial**, p.10.

governos estaduais (patronagem e clientelismo) e pelo fracasso da modernização do Estado.⁷⁷

O padrão burocrático-weberiano de administração, incorporado na literatura inglesa à administração pública como *progressive public administration* — PPA⁷⁸, também de raízes weberianas⁷⁹, apresentou-se em grande escala nas administrações públicas por todo o mundo durante o século XX e apresenta, fundamentalmente, três características, em patente contraposição ao modelo patrimonialista: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (formação técnica e mérito).⁸⁰ Podem-se citar algumas outras características: primazia pelo interesse público, com separação entre o público e o privado; identificação de critérios racionais e legais na gestão pública; procedimentalismo; rigidez dos procedimentos; gestão autorreferente, eminentemente voltada aos meios e aos procedimentos; controle *a priori*, mais voltado aos processos que aos resultados; debilidade na responsabilidade dos agentes, com baixos níveis de *accountability*.

No Brasil, o modelo patrimonialista de administração pública foi se tornando disfuncional à República que, após 41 anos de sua instituição⁸¹, passava por sensíveis transformações sociais, econômicas e políticas, marcadas, fundamentalmente, pelo primeiro ciclo de industrialização nacional, pela crescente urbanização e pelos movimentos de organização e articulação políticas.

Muito embora a constituição das bases e das características do Estado nacional brasileiro tenha realizada no período da República Velha, a criação, a individualização e a independência das instituições estatais são parte de um processo dinâmico de

⁷⁷ ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Op. cit., p.41.

⁷⁸ Em referência ao então novo modelo de administração pública que emergia no final do século XIX e início do século XX, fonte de inspiração das reformas administrativas promovidas nos Estados Unidos, durante esse período, chamdo de *progressive era*, Cf. HOOD, Christopher. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, [S.l.], v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.

⁷⁹ Assim como a adequação semântica do patrimonialismo à administração pública, a ideia de modelo burocrático é atribuída a Max Weber, que, em sua obra *A ética protestante e o espírito capitalista*, de 1904, fez referências ao burocrata como um agente profissional, mencionou a difusão desse modelo pelos países ocidentais e prescreveu suas principais características: controle, especialização e racionalismo. Entretanto, somente em 1922, com a publicação póstuma de *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e Sociedade) que foram lançadas as bases teóricas da burocracia, decorrentes da ideia de que a fonte formal de poder dentro das organizações burocráticas era o exercício da autoridade racional-legal. No modelo burocrático, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição como ocorre no modelo patrimonialista. Cf. SECCHI, Leonardo. Op. cit., p.350.

⁸⁰ *Ibidem*, p.351.

⁸¹ O período da República Velha vai da Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, até o final do Regime Militar, em 1985, com a eleição e posse de Tancredo Neves para o cargo de Presidente da República, em 15 de março de 1985.

instauração da modernidade, cujo desenvolvimento se dá no sentido da racionalização. Como afirma Costa⁸², a burocratização do Estado brasileiro se deu de forma mais lenta e superficial nos primeiros 100 anos de sua independência, mas encontrou seu ponto de inflexão e aceleração na Revolução de 1930, a partir de quando o país empreendeu um “continuado processo de modernização das estruturas e processos do aparelho de Estado”.

Esse fluxo de modernização e burocratização da máquina estatal se operou tanto de forma desorganizada e assistemática, pela criação de diversas agências governamentais pretensamente concebidas como “ilhas de excelência administrativa”, quando de forma sistemática e institucionalmente orgânica, por meio de reformas realizadas no âmbito do governo federal e marcadas nos anos de 1936⁸³, 1967 e a partir de 1995 (ou 1998, com a Emenda Constitucional n. 19).⁸⁴

Além de promover o restabelecimento magno dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, a Constituição da República de 1934 significou um grande marco normativo para a promoção da reestruturação do Estado brasileiro, sob os aspectos administrativo, federativo e institucional, e, especificamente, para a consagração institucional do Ministério Público (arts. 95 a 98).⁸⁵

Fundada nos princípios da impessoalidade, do profissionalismo e da formalidade, a burocracia weberiana visa à realização eficiente de suas atividades, por meio de outros elementos como a normatividade, a equidade, a divisão hierárquica e a meritocracia.

⁸² COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p.841.

⁸³ Grande parte da doutrina aponta como marco temporal do primeiro ciclo de reformas administrativas – modelo burocrático – o ano de 1936, em virtude da criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, a exemplo de Bresser-Pereira (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração burocrática à gerencial**, p. 07-40). Outro ramo, valendo-se do marco constitucional de 1937, indica como sendo este o ano de início do modelo burocrático, vide Frederico Lustosa da Costa (COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p. 829-874).

⁸⁴ Beatriz Wahrlich, profunda estudiosa das reformas administrativas brasileiras, dividiu o movimento reformista nacional burocrático em quatro períodos: 1) pioneirismo e dinamismo (1930-45), seguido de cinco anos de reformas rotineiras e não significativas (1946-50); 2) novas tentativas de retomada do ímpeto inicial (1951-63); 3) ressurgimento da reforma administrativa como programa de governo formal e importante (1964-78); e 4) novas prioridades, tendências e perspectivas (1979-82). Cf.: WAHRLICH, Beatriz Marques de Sousa. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan./mar. 1984.

⁸⁵ Administrativamente, destacam-se: a restauração do Poder Legislativo (Capítulo II); a devolução da autonomia aos Estados (arts. 1º, 7º e 8º); a descentralização administrativa (arts. 1º a 21); a uniformização das denominações dos cargos de governador e prefeitos (art. 7º, I, c); a fixação de limites para organização e as atribuições dos legislativos estaduais (arts. 7º e 8º), a meritocracia (arts. 168 e 170, §2º) e a consagração institucional do Ministério Público, em uma seção própria, “Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”, distinta do Poder Judiciário (arts. 95 a 98). A Carta representou também a inauguração do federalismo cooperativo, especialmente pela repartição de competências e receitas tributárias, bem como pela atuação coordenada e colaborativa das três esferas de governo.

Por ser um modelo de administração fundada na subordinação do administrador ao império da lei, objetivava também a diminuição da corrupção, decorrente, principalmente, da promiscuidade entre o público e o privado, na gestão dos bens e serviços públicos e no provimento e exercício dos cargos públicos, incluindo, especificamente, o Ministério Público.

No Brasil, esse novo modelo de gestão emergiu a partir da Revolução de 1930 e da instituição do Estado Novo, representativos da passagem do agrário para o industrial, do dismantelamento das oligarquias regionais e geradores da criação do estado administrativo no país, por meio de dois mecanismos típicos da administração racional-legal weberiana: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores⁸⁶. Esse movimento foi influenciado por uma ideologia intervencionista, resultante no papel claramente desenvolvimentista⁸⁷ do Estado brasileiro, com uma notável aceleração da

⁸⁶ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, [S.l.], v. 49, n. 2, p. 5-32, 1998, p.5.

⁸⁷ Na farta literatura nacional e internacional, o termo *Desenvolvimentismo* aparece ora como um fenômeno ideal (ideologia ou teorias), ora como nominação de práticas históricas de política econômica estatal, usualmente associadas ao termo “Estado Desenvolvimentista”. Segundo Schneider (SCHNEIDER, Ben Ross. *The Desarrollista State in Brazil and Mexico*. In: WOO-CUMINGS, Meredith (ed.) **The developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999, p.38-39), a primeira referência ao termo “Estado desenvolvimentista” foi lançada por Cardoso e Faletto, no final dos anos 1960, na clássica obra “*Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica*”, cuja primeira edição data do ano 1970. Entretanto, como bem adverte Fonseca (FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo: A construção do conceito**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015. (Texto para Discussão, n. 2103)), o termo *Estado desenvolvimentista* já havia sido referenciado antes no Brasil e, provavelmente, em outros países latino-americanos também, como na obra de Hélio Jaguaribe, “Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político”, cuja primeira edição foi publicada em 1962. As pioneiras obras de BRESSER-PEREIRA, da década de 1960, já se referiam ao desenvolvimentismo, atrelando-o à atuação político-econômica intervencionista do em contraposição ao liberalismo econômico (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O Empresário industrial e a revolução brasileira*, **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 2, n. 8, p. 11-27, 1963, p.16), assim conceituando-o: “por desenvolvimentismo entendemos uma ideologia que coloque como principal objetivo o desenvolvimento econômico” (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1967**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968, p.206). Para as finalidades explicativas da presente pesquisa, optou-se, metodologicamente, pela indicação cronológica da síntese de ideias de alguns dos principais autores que se dedicaram ao tema, realçando-se mais as características fundamentais de um Estado desenvolvimentista do que na própria conceituação ideológica de *Desenvolvimentismo*. Do final dos anos 1950, destaca-se o trabalho precursor de José Medina Echevarría (ECHEVARRÍA, J. M. *Las condiciones sociales del desarrollo económico*. In: _____. **Aspectos sociales del desarrollo económico**. Santiago de Chile: Andrés Bello, 1959) mencionado por Rodríguez (RODRÍGUEZ, Octavio. **O Estruturalismo latino-americano**. Trad.: Maria Alzira Brum Lemos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p.237), que elenca três elementos fundamentais para o início e continuidade de políticas desenvolvimentistas: i) existência de atores, grupos sociais e organizações representativas; ii) ações desses legitimados voltadas à racionalidade e “ideário do desenvolvimento” exigidas pelo processo de mudança; e iii) articulação para se expressarem por meio do Estado. Em 1988 veio a lume o marcante trabalho de Johnson (JOHNSON, Chalmers. **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.), resultante da análise do desenvolvimento do Japão no período após a II Guerra Mundial, cujas ideias foram replicadas e consagradas em sua nova obra, em 1999 e para quem o Estado desenvolvimentista se caracteriza por: i) intervenção estatal, por meio de políticas “conscientes e consistentes” que afirmem o desenvolvimento econômico como primeira prioridade; ii) existência de uma burocracia estatal destinada a selecionar os setores prioritários e a execução dos programas de estímulo; iii)

industrialização nacional e forte interveniência estatal no setor produtivo de bens e serviços.

Isso demandou do governo um robustecimento da estrutura burocrática estatal, com a criação e ampliação de sua estrutura orgânica e de seu corpo de agentes públicos, o que foi marcadamente realizado pela gestão de Getúlio Vargas.⁸⁸

criação de instituições financeiras e outras espécies para propiciar incentivos fiscais e orçamentários; iv) criação de agências, a exemplo do *Ministry of International Trade and Industry – MITI*, japonês, para o planejamento e implementação de políticas de industrialização acelerada *The developmental State: odyssey of a concept*. In: WOO-CUMINGS, Meredith (ed.) **The developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999, p. 38-39). Os modelos passados de atuação do Estado na promoção do desenvolvimento mostraram-se auto-limitantes e, ao final dos anos 1980, surgiu uma terceira onda de reflexão sobre seu, criando-se uma *expectativa paradoxal* de que o Estado (raiz dos problemas) seria capaz de tornar-se o agente de criação e implementação de programas estruturais de solução da estagnação ou queda de crescimento. Reconhece-se importância da capacidade de ação do Estado – não apenas tecnocrática - mas também no sentido de uma estrutura institucional que seja durável e efetiva para a promoção do desenvolvimento. Nesse contexto, destaca-se o emblemático trabalho de Peter Evans (EVANS, Peter. *The State as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change*. In: HAGGART, S.; KAUFMAN, R. (Coord.). **Politics of economic adjustment**. Princeton: Princeton University Press, 1992), que assim elenca as características do Estado desenvolvimentista: i) incentivo à industrialização, com a adoção de uma política intervencionista deliberada; ii) burocracia estatal forte e baseada na meritocracia; e iii) autonomia inserida, (*embedded autonomy*), conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação de metas e políticas. Por fim, concentrando a análise às experiências da América Latina do século XX Bresser-Pereira traça as características do Desenvolvimentismo Clássico, que serve perfeitamente à compreensão histórica que ora se perfilha na pesquisa (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico. **Revista de Economia Política**, [S.l.], v. 36, n. 2, p. 237-265, 2016). Seria ele uma “reação ao fracasso dos mercados e do liberalismo econômico na coordenação do capitalismo” e refletia as aspirações do segundo pós-guerra, no período de meados da década de 1940 até os anos 1960. Em suma, o pensamento desenvolvimentista criticou a teoria econômica neoclássica; definiu a industrialização como mudança estrutural e o principal meio para se atingir o desenvolvimento econômico e defendeu um papel ativo do Estado na economia. As três ideias econômicas principais eram: a industrialização, o financiamento externo e a preponderância do Estado. A ideologia vigente era a do nacionalismo econômico ou *desenvolvimentismo*. Politicamente, a principal proposta era a formação de uma coalizão de classes desenvolvimentista, composta por empresários industriais associados à tecnoburocracia pública e aos trabalhadores para a realização da revolução capitalista ou burguesa. Segue dizendo que desenvolvimentismo realmente existente é uma ocorrência histórica; é uma forma de organização econômica e política do capitalismo que, de 2004 a 2016 foi tentada no Brasil sem êxito, eis que se perdeu no populismo cambial e fiscal, ao passo que o desenvolvimento clássico e o Novo Desenvolvimentismo são teorias econômicas e políticas que visam explicar o progresso ou o desenvolvimento humano (Ibidem, p. 238). O Novo Desenvolvimentismo é uma teoria histórico-dedutiva baseada nas experiências bem-sucedidas de crescimento acelerado, especialmente a experiência dos países do Leste Asiático (p. 239), baseada no seguinte: integração entre teoria econômica, social e política: (a) um método, (b) uma economia política, (c) uma microeconomia, (d) uma macroeconomia, (e) uma política de distribuição e (f) uma economia aplicada. A economia política do ND propõe que a nação invista na construção de um estado capaz que seja desenvolvimentista, social e republicano. Imanentemente propositivo, somente fará sentido se seus conceitos e modelos forem úteis em relação a três pontos: prever o comportamento econômico dos países em desenvolvimento; explicar o crescimento ou então o baixo crescimento de muitos deles, e as crises financeiras recorrentes a que estão sujeitos; e propor boas políticas; com a cautela da ausência de garantia de sucesso.

⁸⁸ Não por acaso, as análises da Ciência Política sobre esse período são feitas a partir da compreensão da administração moderna como parte de um projeto nacional e desenvolvimentista, em que o Estado figura como centralizador e promotor do desenvolvimento nacional. Nesse sentido: PACHECO, R. S. Administração pública nas revistas especializadas: Brasil, 1995-2002. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.43, n.4, p.63-71, out./dez. 2003; COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.**; FARAH, Marta Ferreira Santos.

Desde o princípio, a gestão varguista foi marcada por medidas voltadas à racionalização dos procedimentos administrativos e burocráticos do Estado. A priorização de reformas dos meios (atividades administrativas em geral) em relação aos fins (atividades substantivas) pode ser tomada como a característica mais destacada desse período compreendido entre 1930 e início dos anos 1940.⁸⁹

Além disso, como aponta Wahrlich⁹⁰, os líderes políticos e governistas promotores das reformas seguiram claramente os ditames da teoria administrativa prevalente à época, que consagrava a existência de princípios de administração, o que produzia efeitos pragmáticos nas alterações na estrutura e no funcionamento da administração pública nacional.

De 1930 a 1936, não houve um planejamento formal para as reformas que se sucederiam, nem mesmo fundamentos teóricos administrativistas, tendo a maior parte das alterações ocorrido na estrutura administrativa nacional. Apenas no período de 1936 a 1945, como informa Wahrlich⁹¹, é que se percebeu o surgimento de um planejamento formal das mudanças estruturais e funcionais que ocorreriam na administração pública brasileira, fundado nas teorias administrativas prevalentes nas nações ocidentais.

O programa de reformas administrativas teve um prenúncio em 1930, com a criação da Comissão Permanente de Padronização e, no ano seguinte, da Comissão Permanente de Compras, ambas voltadas à aquisição de material para Administração Pública Federal.

Em 1935, seguiu-se à modernizadora criação da Comissão Especial do Legislativo e do Executivo (Lei n. 51, de 14 de maio), a chamada Comissão Nabuco⁹², que, segundo Lima Júnior, “não chegou a recomendar legislação específica, mas seus estudos e

Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 45, p. 813-836, 2011.

⁸⁹ COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p.845.

⁹⁰ WAHRLICH, Beatriz Marques de Sousa. **A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral**, p.49-59.

⁹¹ A autora cita os seguintes fundamentos teóricos: os princípios de administração de Willoughby e sua teoria do departamento de administração geral, que passava a distinguir, claramente, as atividades-fim das atividades-meio, bem como a separação funcional entre política e administração; os princípios de administração de Fayol, que destacavam as funções de planejamento, direção, coordenação e controle; a teoria da departamentalização, de Luther Gulick; e a administração científica de Taylor, com sua metodologia para maior economia e eficiência. (WAHRLICH, Beatriz Marques de Sousa. **A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral**, p.50.)

⁹² Essa comissão foi incumbida de apresentar ao Poder Legislativo um projeto de revisão tributária, uma proposta de reorganização administrativa e revisão geral de vencimentos, tendente a reduzir as despesas públicas e apresentar um plano de reorganização econômica

sugestões subsidiaram a ação governamental posterior.”⁹³ O ano de 1936 foi marcado pela Lei nº 284, de 28 de outubro (Lei do Reajustamento)⁹⁴, que tomou por norte o princípio de formação de carreiras e estabeleceu uma nova classificação dos cargos públicos civis e fixou normas básicas⁹⁵. Outra inovação burocrática digna de destaque foi a criação das Comissões de Eficiência, alocadas em cada Ministério, com a função de identificar as causas que lhes diminuam o rendimento.

Os notáveis avanços jusfundamentais e institucionais lançados pela Constituição de 1934 tiveram duração efêmera, sendo sufragados pelo golpe de Estado de 1937, que estabeleceu o chamado Estado Novo e resultou na outorga da Constituição de 1937, ano a partir do qual houve uma série de transformações estruturais e funcionais no estamento público nacional. Conforme Lima Júnior, o primeiro governo Vargas implementou sobremaneira a estrutura orgânica do Executivo Federal, sendo que “Até 1939, haviam sido criadas 35 agências estatais; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências, englobando empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações”⁹⁶.

A centralização político-administrativa passa a ser a grande marca nacional da época e um verdadeiro princípio regente da organização do Estado brasileiro, que se aplicou sistematicamente em todos os ramos e níveis da formação estrutural nacional efetivado naquele período de 15 anos, deixando a herança normativo-estrutural do estabelecimento de princípios, regras e padronização dos procedimentos administrativos.⁹⁷

O grande ponto de inflexão da primeira reforma administrativa brasileira, que representou, efetivamente, a passagem do modelo patrimonialista para o burocrático, foi a criação do DASP- Departamento Administrativo do Serviço Público, pelo Decreto -Lei n. 579, de 30 de julho de 1938⁹⁸, cuja existência já havia sido prevista no art. 67 da

⁹³ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. Op. cit., p.5.

⁹⁴ BRASIL. **Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/1284.htm>. Acesso em: 08 de jan. 2021.

⁹⁵ Isso foi feito por meio do inovador Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão colegiado federal com claras funções consultivas e de execução de planejamento administrativo, dentre as quais, estudar a organização dos serviços públicos e propor ao governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento.

⁹⁶ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. Op. cit., p. 8.

⁹⁷ Ao alargamento estrutural e intervencionista do Estado somaram-se a criação de autarquias e empresas que produziram uma base sólida para o desempenho de um Estado desenvolvimentista.

⁹⁸ BRASIL. **Decreto-Lei n. 579, de 30 de julho de 1939.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0579.htm>. Acesso em: 08 de jan. 2021.

Constituição Federal de 1937⁹⁹ destinado, basicamente, a aprofundar a reforma administrativa e a organizar e a racionalizar o serviço público no país e que representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.¹⁰⁰

Conforme a análise de Brasil, Cepêda e Medeiros¹⁰¹, essa primeira reforma administrativa brasileira marcadamente centrada no desenvolvimento da gestão dos meios, em detrimento às atividades substantivas “Estava voltada para a administração de pessoal, de material e do orçamento, para a revisão das estruturas administrativas e para a racionalização dos métodos de trabalho”.

Representou o primeiro ensaio sistemático de superação do modelo patrimonialista, levado a cabo por meio de ações governamentais deliberadas rumo à burocratização do Estado brasileiro, materializadas por alterações normativas e executivas que incorporaram na administração pública nacional os primados da centralização, da padronização, da normatização, da impessoalidade, da hierarquia, da meritocracia, da implantação de mecanismos de controle e da separação entre o público e o privado.¹⁰²

Muito embora não se possa afirmar que a Reforma de 1936 tenha implantado uma administração típica e puramente weberiana, é praticamente unânime a avaliação de que ela foi um episódio fundamental para a reforma administrativa em geral, e, em especial,

⁹⁹ “Art 67 - Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.”

¹⁰⁰ Em consonância com os princípios regentes da administração burocrática weberiana e com as diretrizes do Estado Novo, o DASP, com clara inspiração no modelo de organização do serviço civil norte-americano, foi criado para realizar análises estruturais e funcionais do serviço público federal, promover a integração eficiente entre os diversos setores da administração pública federal e incrementar a seleção e o aperfeiçoamento do pessoal, tendo como norte a meritocracia, além de organizar anualmente a proposta orçamentária a ser remetida à Câmara dos Deputados. Esse departamento replicado em nível estadual e se tornou um órgão público essencial na execução da reforma modernizadora e dos objetivos do governo, na medida em que promoveu o planejamento e organização orçamentários, a classificação dos cargos do funcionalismo, a universalização dos procedimentos (introdução de novos métodos e métricas para a execução dos serviços burocráticos), a meritocracia (adoção do mérito como o principal critério seletivo dos agentes públicos, especialmente pelo concurso público e progressões na carreira) e a criação de cursos de aperfeiçoamento para esses agentes.

¹⁰¹ BRASIL, Felipe Gonçalves; CEPEDA, Vera Alves; MEDEIROS, Tiago Batista. O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. **Temas de Administração Pública**, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 60-90, 2014.

¹⁰² COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p. 844.

para a reforma da de pessoal.¹⁰³ Beatriz Wahrlich¹⁰⁴ aponta como resultados positivos dessa reforma, muito creditados ao DASP, além de despertar o interesse pelos estudos das ciências administrativas: a melhoria da qualidade dos funcionários públicos; institucionalização da função orçamentária; e a Simplificação, padronização e aquisição racional do material destinado ao uso do governo foram procedimentos também institucionalizados.

O intuito principal almejado pelo estabelecimento da burocracia estatal, em todo esse período, foi de criar e aperfeiçoar os meios necessários e suficientes para viabilizar a administração pública, porém, como ressalva Marcelino, “sempre com uma orientação autocrática e impositiva”.¹⁰⁵ Destaca o autor que as principais áreas objeto de intervenção governamental foram: administração de pessoal e de material; orçamento como plano de administração; revisão de estruturas administrativas; e racionalização de métodos.

Indubitavelmente o DASP, enquanto grande símbolo dessa primeira reforma, realmente representou, nos níveis federal e estadual, a concretização de vários princípios burocráticos, como o da centralização, da impessoalidade, da meritocracia e da hierarquia. A entidade se tornou uma grande agência de modernização administrativa, incumbida da implementação de profundas mudanças estruturais e funcionais na administração pública federal, do planejamento orçamentário, do recrutamento e treinamento de pessoal, da racionalização e normatização das aquisições, dos contratos e da gestão de estoque de material.

Em 1940, entrou em vigor o Decreto-Lei n. 1.804, de 24 de novembro de 1939, que aprovara normas orçamentárias, financeiras e de contabilidade para os Estados e Municípios, encerrando o ciclo varguista de normatização desse tripé material-pessoal-recursos. Realçando a importância desse período de normatização ocorrido entre 1930 e

¹⁰³ SANTOS, Luiz Alberto. **Reforma administrativa no contexto da democracia**. Brasília: DIAP/ARKO Advice, 1997. p.32.

¹⁰⁴ WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. **A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral**, p.49-59. Nesse sentido, Bresser-Pereira aduz que aponta o fundamental papel desenvolvimentista da tecnocracia profissional no funcionalismo público a partir de 1930, principalmente no Banco do Brasil, no Ministério da Fazenda, na Fundação Getúlio Vargas e nas Universidades, grupos de técnicos, particularmente de economistas, sobretudo porque o Estado vinha perdendo sua essência liberal, rumo ao Estado Social, com assunção de novas funções de planejamento e promoção do desenvolvimento econômico, de redistribuição de renda e garantia de direitos fundamentais de segunda dimensão. Esse movimento transformador demandou a criação de grandes organizações burocráticas estatais ou semi-estatais. (Cf. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 2. ed., p.8.)

¹⁰⁵ MARCELINO, Gileno Fernandes. **Evolução do Estado e reforma administrativa**. Brasília: Secretaria da Administração Pública da Presidência da República, 1987, p.19.

1940, Lima Júnior aduz que “Em dez anos, portanto, foram estabelecidas as normas básicas que efetivamente criaram a administração pública no Brasil.”¹⁰⁶

Observa Costa¹⁰⁷, entretanto, que o relativo êxito do DASP durou até 1945, princípio da redemocratização do país e momento de assunção de um novo governo que não acolheu nem deu sustentação política à reforma administrativa.

A partir de então, os quadros de servidores públicos passaram por um grande retrocesso patrimonialista, especialmente na forma de provimentos sem concurso público. As empresas públicas nacionais passaram a ter bastante autonomia normativa e seus estatutos, que regulavam as formas de admissão de servidores, tornaram a realização de concurso público meramente facultativa, o que se tornou um grande subterfúgio problemático à regra de ingresso objetivo nos quadros públicos e contribuiu sobremaneira para esse retrocesso do modelo burocrático que vinha se desenvolvendo.

Em contraponto aos inegáveis efeitos positivos dessa primeira reforma, Wahrlich descreve quatro resultados negativos que acabaram levando à sua derrocada: imediatismo, porquanto “tentou ser, ao mesmo tempo, global e imediata, em vez de preferir gradualismo e seletividade”; ênfase ao controle centralizador e autoritário, em lugar da orientação e da assistência; altamente restrita e centralizada ao DASP e pelo DASP; e o apego à estrita observância de normas gerais e inflexíveis impedia interpretações casuísticas de diferenciação, típicas das relações humanas. E conclui:

Em suma, o estilo da reforma administrativa foi ao mesmo tempo prescritivo (no que se harmonizava com a teoria administrativa corrente) e coercitivo (no que se harmonizava com o caráter político do regime Vargas). Esse sistema fechado ruiu parcialmente, com o fim do regime Vargas, em agosto de 1945. Nos cinco anos que se seguiram, a reforma administrativa foi conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância.¹⁰⁸

Da redemocratização, consolidada pela promulgação da Constituição de 1946 (República Nova) ao golpe militar de 1964, não ocorreram grandes modificações no modelo de administração pública brasileira adotado desde o início dos anos 1930, salvo o crescimento estrutural do Estado, marcado pelo aumento da criação de novos órgãos públicos e pela descentralização administrativa com o passar do tempo. Não se pode olvidar, todavia, das diversas investidas modernizadoras de criação e desenvolvimento de

¹⁰⁶ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. Op. cit., p.6.

¹⁰⁷ COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p.846.

¹⁰⁸ WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. **A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral**, p.51.

organismos de análise, planejamento e propostas de melhorias sobre a atuação administrativa nacional.¹⁰⁹

A Constituição de 1946, tomada como grande marco normativo desenvolvimentista – o que gerou claros reflexos na administração pública¹¹⁰ - e de restabelecimento de alguns direitos e garantias fundamentais, representou uma significativa involução para a profissionalização do serviço público brasileiro.¹¹¹ O novo ideal desenvolvimentista ditou, nos anos seguintes, um crescimento estrutural do Estado e o investimento estratégico na indústria de base, transportes e energia, o que, por sua vez, geraria reflexos diretos na administração pública, cada vez mais intervencionista no domínio econômico. Apenas para se ter uma ideia do impacto administrativo decorrente dessa guinada desenvolvimentista, nesse período foram criadas 13 empresas estatais, dentre elas a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), grande pilar dessa política.¹¹²

Esse voluntarismo reformista característico do primeiro período varguista foi reativado em seu segundo governo, o que Wahrlich chamou de “Novas tentativas de retomada do ímpeto inicial”. Muito embora a maior parte dos esforços para a execução de reformas administrativas tentados de 1951 a 1952 não tenham sido levados a cabo formalmente, naquele período foram realizados inúmeros estudos que redundaram em ações concretas na estrutura e no funcionamento governamentais¹¹³ e abriram espaço às

¹⁰⁹ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. Op. cit., p.9.

¹¹⁰ O Texto de 1946 restabeleceu o estado de direito e as garantias individuais suprimidos solenemente pelo regime autoritário firmado com a Constituição de 1937, restaurou a divisão clássica das funções de poder republicanas, fez ressurgir a autonomia dos Estados, ampliou alguns direitos e garantias fundamentais, sobretudo os sociais e trabalhistas, reorganizou o Poder Judiciário e inovou com a mudança da capital federal para o Distrito Federal. Houve um fortalecimento do federalismo cooperativo, com novos mecanismos de coordenação e mútuo auxílio, especialmente pela possibilidade de transferências de receitas entre os entes e regiões, como exemplificam art. 18, §2º (casos de calamidade pública), o art. 29 (repartição de receitas tributárias) e o art. 171, p. único (sistema de ensino dos Estados e do Distrito Federal).

¹¹¹ O artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é um exemplo eloquente da assincronia do texto constitucional com o modelo burocrático vigente, à medida em que a norma conferia automática efetividade aos então “funcionários interinos” de todos os entes federativos, que contasse, à época, com pelo menos cinco anos de exercício. E mais, o texto ainda concedia, aos chamados “extranumerários”, que exercessem funções permanentes há mais de 5 anos, ou em virtude de concurso ou prova de habilitação, uma equiparação aos funcionários para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.

¹¹² LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. Op. cit., p.847.

¹¹³ WAHRLICH, Beatriz Marques de Sousa. **A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral**, p.51. Aponta a autora que alguns desses estudos, promovidos entre 1951 e 1953, diziam respeito à reorganização estrutural de departamentos do Poder Executivo, como os Ministérios, conselhos e comissões; à descentralização administrativa; e à revisão dos procedimentos contábeis e de auditoria.

medidas desenvolvimentistas levadas a cabo em 1956, já no primeiro ano de governo de Juscelino Kubitschek.¹¹⁴

Em que pese a aurora desse voluntarismo modernizador, adverte Costa que “Do ponto de vista institucional, a década que vai de 1952 a 1962 foi marcada pela realização de estudos e projetos que jamais seriam implementados”¹¹⁵. Esse período foi marcado pela crescente divisão entre a administração pública direta - ainda dominada pelo patrimonialismo, corroída pelo clientelismo e engessada pela burocracia ineficiente - e a administração indireta ou descentralizada, provida de certa autonomia gerencial, transformada em “ilhas de excelência”.¹¹⁶

Os projetos reformistas administrativo-burocráticos elaborados em 1963, especialmente pela Comissão Amaral Peixoto¹¹⁷, foram enviados ao Congresso Nacional em 1964, mas não foram convertidos em nenhuma legislação¹¹⁸. Todavia, serviram eles de base para a elaboração do marcante Decreto-Lei 200, de 1967, instrumento central da segunda reforma administrativa nacional, precedido da reforma setorial específica do Ministério da Fazenda (1962 a 1966), que teve sua importância, por ter sido uma alteração de base e modernizadora, com o objetivo de dinamizar a Pasta e torná-la efetivamente capaz de promover uma aceleração no desenvolvimento nacional.

O politicamente conturbado período seguinte foi marcado pelo efetivo ressurgimento do ideal reformador na administração pública, formalmente considerado,

¹¹⁴ Em 1956 foram expedidos os Decretos n. 39.510, de 4 de julho e n. 39.855, de 24 de agosto. O primeiro dispôs sobre o funcionamento de uma Comissão de Simplificação Burocrática (COSB), incumbida de promover a simplificação nas normas e rotinas administrativas, de modo a evitar a duplicidade de atribuições, excesso de pareceres e de despachos interlocutórios. O segundo criou a inovadora Comissão de Estudos e Projetos Administrativo – CEPA, cujos objetivos eram: coletar e analisar dados e informações das ações do Governo Federal, identificar problemas e propor as soluções de melhoria da estrutura e funcionamento dos seus órgãos integrantes; estudar e propor medidas imediatas que assegurem melhor coordenação das atividades administrativas e um controle efetivo das diretrizes fixadas pelo Presidente da República; sugerir ações de eficiência na administração pública federal; reexaminar os projetos de reforma administrativa; manter o Presidente informado dos trabalhos da comissão. Alguns desses objetivos não foram formalmente realizados, como a expansão do sistema de mérito para a seleção e progressão de carreira dos servidores públicos; outros, todavia, foram cumpridos, com a edição de leis e regulamentos, e resultaram em algumas reformas estruturais no Executivo, a exemplo da criação do Ministério da Indústria e do Comércio, a cisão do Ministério da Justiça e Interior em dois órgãos distintos.

¹¹⁵ COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p.848.

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ Para uma análise mais aprofundada dos trabalhos da Comissão, conferir: WAHRLICH, Beatriz Marques de Sousa. **Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente**, p. 27 -75.

¹¹⁸ Apresentaram-se quatro significativos projetos que dispunham sobre: ampla reorganização da estrutura e das atividades do governo; disseminação e o fortalecimento da meritocracia; novas normas de aquisição e fornecimento de material no serviço público; e a organização administrativa do Distrito Federal (Brasília).

notadamente de 1964 a 1978. Como assevera Gileno Marcelino¹¹⁹, a partir de 1964, o chamado “modelo clássico” de administração foi praticamente substituído pelo modelo nominado “administração para o desenvolvimento”, parametrizado na retomada intervencionista do Estado na atividade econômica e na vida social, com claras linhas de descentralização administrativa, fundada na alteração do vínculo estatutário dos servidores públicos por celetista e na criação de entidades da Administração Pública indireta para realizar essas ingerências estatais na economia.

O intento e o impulso modernizadores do aparato estatal nacional, notadamente a partir da década de 60, tiveram como resultado a proliferação de entidades da Administração Indireta (descentralizada), com o objetivo de promover maior agilidade e flexibilidade desses entes descentralizados (55% eram pessoas jurídicas de direito privado), do aporte e manejo de recursos públicos e na área de pessoal.¹²⁰

Como resultado dos estudos promovidos pelos órgãos públicos referidos alhures, surgiu, em 25 de fevereiro de 1967, o segundo grande marco da reforma administrativa burocrática no Brasil: o Decreto-Lei n. 200, que dispôs sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.¹²¹

Sinteticamente, a pedra angular estatutária da segunda grande reforma administrativa nacional prescreveu o seguinte: a) cinco princípios fundamentais: planejamento (princípio dominante), descentralização, delegação, coordenação e controle; b) o crescimento estrutural e quantitativo das entidades da administração pública indireta (autarquias, empresas estatais e fundações públicas); c) a reafirmação e expansão do sistema meritório nos quadros do serviço público nacional; d) as diretrizes gerais para um novo Plano de Classificação de Cargos; e e) a reorganização estrutural de órgãos públicos em 16 Ministérios.¹²²

¹¹⁹ MARCELINO, Gileno Fernandes. Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 117, n. 2, p. 105-116, set./dez. 1989.

¹²⁰ *Ibidem*, p.107.

¹²¹ Uma importante iniciativa precedente à edição do referido ato normativo foi a criação da COMESTRA - Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa, pelo Decreto n. 5.4401, de 9 de outubro de 1964, sob a presidência do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, cuja finalidade era a análise dos projetos já elaborados e a preparação outros que fossem considerados fundamentais para a melhoria da eficiência da Administração Pública federal. Seus trabalhos foram encerrados em 5 de julho de 1965, com a remessa ao Ministro do Planejamento, do mencionado “Anteprojeto de Lei da Reforma Administrativa” o qual foi submetido, antes de sua transformação nos Decretos-Lei n. 199 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) e n. 200 (Lei da Reforma Administrativa) a três revisões Ministeriais, sob o pálio Presidencial.

¹²² WAHRLICH, Beatriz. M. de Sousa. **A Reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral**, p.52.

Para a consecução dos objetivos pretendidos, realizou-se uma intensa “política de descentralização em três planos”: na Administração Federal; do setor público para a iniciativa privada; e da União para os governos locais.¹²³

Em que pese tenha, inegavelmente, representado um grande marco reformista na administração pública brasileira, vale lembrar que, a rigor, o Decreto-Lei n. 200/67 não proporcionou o desenvolvimento de um programa oficial de reforma administrativa bem-sucedido e integralmente implementado, mas serviu de vetor e facilitador do processo de mudança administrativa, na medida em que estabeleceu diretrizes apropriadas e oportunas para a promoção da evolução da Administração Federal.

Serviu de marco, portanto, para a consolidação de um novo modelo, chamado por Marcelino de “administração para o desenvolvimento”, em superação do modelo clássico de burocratização fundado nas teorias de Taylor, Fayol e Weber.¹²⁴

Ao contrário das tentativas reformadoras anteriores marcadas por um sentido de condução do processo e pelas tentativas de soluções globais, o Decreto-lei n. 200/67 constituiu-se, como aponta Marcelino, mais em um “plano indicativo ou carta de intenções”, que estabeleceu conceitos e princípios, do que propriamente uma norma cogente determinística.¹²⁵

Diferentemente do primeiro ciclo de reformas, operado nas décadas de 1930 e 1940 - caracterizado como um “sistema fechado”, marcado pela hipertrofia da padronização e do controle e que ruiu pela disfuncionalidade da prevalência inflexível dos meios em detrimento dos fins - o então novel movimento reformista, melhor chamado de modernização administrativa, preconizava uma flexibilização, num “sistema aberto”¹²⁶, que se adaptava e se reconfigurava às necessidades específicas em busca dos melhores resultados.

Todavia, como já alertado, não se pode concluir pelo sucesso dos ideais reformadores previstos no Decreto-Lei n. 200, prejudicado também pela crise política do regime militar iniciada em meados dos anos 1970, na esteira do que assevera Lima Júnior: “Não se institucionalizou uma administração do tipo weberiano; a administração indireta

¹²³ MARCELINO, Gileno Fernandes. **Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras**, p.108.

¹²⁴ COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p.852.

¹²⁵ MARCELINO, Gileno Fernandes. **Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras**, p.108.

¹²⁶ WAHRLICH, Beatriz Marques de Sousa. **Uma análise das teorias da organização**. 3. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

passou a ser utilizada como fonte de recrutamento, prescindindo-se, em geral, do concurso público”¹²⁷.

No período compreendido entre 1967 e 1979, a Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa – SEMOR (componente da Secretaria de Planejamento – SEPLAN), juntamente com o DASP, conduziram o processo de reforma administrativa brasileira.¹²⁸

Percuciente a crítica de Wahrlich¹²⁹, no sentido de que esse novo plano, de orientação hierárquica, levado a cabo pelo DASP, não foi suficiente para alavancar eficazmente o sistema do mérito, ao contrário do esperado pela doutrina reformista formal. A ideia de carreira permaneceu restrita aos níveis mais baixos da estrutura de cargos, sem atingir o nível médio e os cargos de direção superior, que permaneceram com o provimento determinado pelo alvedrio do executivo máximo.

Outra debilidade em desfavor do sistema meritório foi a amplitude da liberdade normativa e operacional emprestada às empresas públicas para a execução de suas políticas de pessoal, adotando o concurso público para ingresso nas carreiras públicas como mera faculdade.

Essas ocorrências evidenciam a prevalência e persistência do favoritismo, em detrimento do típico sistema meritório na seleção de pessoal da administração pública nacional, o que corrobora a ideia antes prenunciada da concomitância de características dos modelos sucedidos e dos modelos sucessores, o que foi propiciado pelo “ambiente cultural” em que se operou a reforma modernizadora, já dominado pelas práticas patrimonialistas já enraizadas¹³⁰.

Em seguimento cronológico, o período de reformas compreendido entre 1979 e 1982 foi caracterizado por dois traços fundamentais: desburocratização e desestatização. Isso foi levado a efeito, complementar e basicamente, pela edição do Decreto n. 83.740/1979 (aumentar a eficácia e a eficiência da administração pública, tendo como foco o usuário dos serviços públicos) e Decreto n. 8.6215/1981 (fortalecimento do sistema

¹²⁷ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. Op. cit., p.14.

¹²⁸ A SEMOR ficou encarregada de efetivar reformas de cunho estrutural, sistêmico e processual, o que foi subsidiado por frequentes análises da estrutura organizacional e de projetos de iniciativa de outros departamentos, com vistas à eficiência na gestão pública, resultantes em importantes contribuições na construção de bases teóricas e metodológicas promotoras da modernização administrativa. O DASP, por outro lado, além do desempenho de suas funções regulares, foi mais voltado à implementação de um novo plano de classificação de cargos, que preconizava a repartição por categorias, em lugar da classificação por deveres e responsabilidades do plano anterior (aprovado em 1960, em lugar do 1936).

¹²⁹ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. Op. cit., p.14.

¹³⁰ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p.147.

de livre empresa, contenção da criação indiscriminada de empresas estatais e transferência regrada de controle dessas empresas ao setor privado)¹³¹.

Mais adiante, com o prenúncio democrático da vindoura Nova República, a partir da primeira eleição presidencial democrática após o período ditatorial militar em 1984, a reforma do Estado era efetivamente uma das principais promessas de governo, que, nos dizeres de Costa¹³², não se limitava aos rearranjos administrativos e abrangia, dentre outras metas, a reafirmação da força cogente das normas jurídicas, a desobstrução do Legislativo, o aparelhamento do Poder Judiciário e do Ministério Público, a reforma tributária e a descentralização administrativa.

O novo governo civil recém-instalado herdou um estamento ainda centralizado, apesar do intento reformista operado pelo Decreto-Lei n. 200/67, e ainda marcado pelo farto ingresso de pessoal sem a precedência de concurso público e pelo engessamento da máquina burocrática. Para realizar as reformas, o governo Sarney logo instituiu, em 1985, uma grande comissão (Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa) para analisar as possibilidades de ambiciosas reformas, cujas atividades foram suspensas em 1986, em virtude da priorização da estabilização econômica. Porém, em setembro daquele mesmo ano foi lançado o primeiro programa de reformas administrativas da referida gestão que, segundo Marcelino, possuía três objetivos principais: racionalização das estruturas administrativas, formulação de uma política de recursos humanos e contenção de gastos públicos.¹³³

Novamente, o governo não implementou as mediadas reformistas prometidas e a “ampla reforma modernizadora e democrática” cedeu lugar à repetição do modelo de reformas já operado no Brasil: a racionalização dos meios.¹³⁴ A transição democrática então operada não entregou, efetivamente, resultados quanto à reforma do aparelho estatal e do modelo de gestão pública; ao contrário, significou uma retomada aos ideais burocráticos dos anos 30.¹³⁵

¹³¹ MARCELINO, Gileno Fernandes. **Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras**, p. 105-116.

¹³² COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p.855.

¹³³ MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-659, 2003, p.647.

¹³⁴ COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p.857.

¹³⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração burocrática à gerencial**, p.13.

Nos dizeres de Marcelino¹³⁶, os intentos de reforma administrativa realizados até 1985 pecaram pela ausência de planejamento governamental e pela falta de meios mais eficazes de implementação. Complementarmente, Costa¹³⁷ diagnostica que as ações de gestão careciam de uma aproximação entre o planejamento, a modernização e os recursos humanos, bem como que esses fracassos podem ser atribuídos também à ausência de integração entre os órgãos responsáveis pela coordenação das reformas e conclui dizendo que: “Os resultados dessa experiência foram relativamente nefastos e se traduziram na multiplicação de entidades, na marginalização do funcionalismo, na descontinuidade administrativa e no enfraquecimento do Dasp.”¹³⁸.

A Constituição da República de 1988 promoveu uma verdadeira reforma do Estado, na medida em que estabeleceu uma nova gama de direitos fundamentais, ampliou os mecanismos de inclusão política e participação social, traçou uma larga linha de intervenção do Estado no domínio econômico, promoveu a redistribuição federativa das receitas públicas, institucionalizou os instrumentos de política social¹³⁹ e, especificamente, forjou o Ministério Público como cláusula pétrea, ao lhe definir como permanente guardião da ordem jurídica, do regime democrático e defensor da sociedade.

No que respeita à gestão pública, apesar da marcante introdução originária e derivada de instrumentos de participação administrativa democrática¹⁴⁰, de controle social, de descentralização político-administrativa e de planejamento, promoveu, em certo grau, uma sensível eliminação da flexibilidade alcançada pela implementação da administração pública indireta que, em que pese os casos pontuais de ineficiência e/ou abusos, ainda sustentava certo dinamismo no modelo burocrático desenvolvido ao longo dos anos anteriores.

Abrucio e Loureiro¹⁴¹ apontam cinco aspectos inovadores fundamentais da nova ordem normativa constitucional para a administração pública: a) o incremento da profissionalização do serviço público, notadamente pela universalização do concurso público; b) adoção de mecanismos democratizadores do Estado, especialmente e introdução de instrumentos de participação administrativa e a reconstrução do Ministério

¹³⁶ MARCELINO, Gileno Fernandes. **Governo, imagem e sociedade**. Brasília: Funcep, 1988.

¹³⁷ COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p.858.

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ Idem.

¹⁴⁰ A Constituição de 1988 e suas posteriores emendas inovaram com o estabelecimento de diversas instâncias de participação administrativa para ampliar os espaços e os atores envolvidos no processo decisório, como por exemplo: audiências públicas; conferências; conselhos; e orçamentos participativos.

¹⁴¹ ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Op. cit., p.45.

Público; c) modificação da administração pública, agora voltada à promoção do acesso universal aos serviços públicos; d) ampliação do rol de setores e políticas públicas como um dever de Estado (direitos de quarta dimensão); e e) descentralização político-administrativa.

Esse quadro de mudanças ocasionou uma hipertrofia burocrática, especialmente na área social e uma dupla necessidade: o aprimoramento das estruturas federais (já desenvolvidas no período Vargas) e a reestruturação/criação de aparatos burocráticos nos estados e municípios.

Contudo, a implementação dessa nova ordem administrativo-constitucional não conseguiu produzir integrais resultados nacionais, fundamentalmente devido à falta de condições sociais e institucionais adequadas, agravando ainda mais as adversidades da implantação da autêntica burocracia na gestão pública do país, o que levou ao novo ciclo de reformas administrativas na década de 1990.¹⁴²

Com um olhar crítico sobre o cenário político-econômico nacional da época, Bresser-Pereira aduz que, ao invés da promoção de ajustes necessários e da realização efetiva da reforma administrativa, o país imergiu-se, nos anos 1988 e 1989, em uma política populista e patrimonialista, que emperrou o desenvolvimento modernizador e eficiente da máquina pública.¹⁴³ O capítulo constitucional dedicado à Administração Pública surgiu da colisão entre as necessidades administrativas nacionais e as ações do Congresso Nacional e, em certa medida, em vez de promover a modernização administrativa, acabou por consagrar normativamente os princípios de uma administração pública antiquada, ainda extremamente burocrática, centralizada, hierárquica e rígida, geradora de um “engessamento burocrático”.¹⁴⁴

Ressalvados os significativos avanços já traçados, as disposições administrativas contidas na Carta de 1988 estamparam a obtusa percepção vigente de que a burocracia clássica, implantada na década de 1930, não havia sido plenamente implantada e que as estruturas da administração indireta não se enquadravam nesse vetusto modelo burocrático-racional, abrindo espaço ao patrimonialismo subnacional. Isso tudo foi na contramão da modernização administrativa necessária e gerou o robustecimento da centralização e da hierarquia estrutural na administração pública nacional.

¹⁴² Ibidem, p.45.

¹⁴³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração burocrática à gerencial**, p.14.

¹⁴⁴ Idem.

Apesar de receber previsão normativa distintiva expressa no Capítulo VII do Título III, que trata da Administração Pública (especialmente no caput do art. 37, em seu inciso XIX), tal qual o fazia o Decreto-Lei n. 200/67, administração pública indireta foi equiparada à direta quanto aos mecanismos de controle e aos procedimentos.

Quanto aos agentes públicos, foi instituído o Regime Jurídico Único, que os aglutinou em uma só categoria estatutária, absorvendo os empregados públicos celetistas (foram mais de 400 mil celetistas que passaram a possuir estabilidade e direito a aposentadoria integral), com severos reflexos previdenciários¹⁴⁵ e financeiros, eis que também institucionalizou vantagens e benefícios remuneratórios – em reverência ao patrimonialismo ainda presente - o que ocasionou um crescimento exponencial das despesas com pessoal e obstaculizou o equilíbrio das contas públicas e o todo o empenho modernizadores da administração pública em todos os níveis governamentais.

Aliás, ao estabelecer o regime jurídico único, a Constituição de 1988 foi emblematicamente consagradora de privilégios aos agentes públicos, pródiga em direitos e convenientemente miserável quanto aos seus deveres e sanções por transgressões, o que acabou sendo encampado pela Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, sensivelmente reformada pela Lei n. 9.527, de 10 de dezembro de 1997.

Nesse diapasão, conclui Bresser-Pereira:

Em síntese, o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional.¹⁴⁶

A derrocada do modelo burocrático no Brasil seguiu os mesmos rumos do que já era alvo de críticas da doutrina especializada, desde o segundo Pós-Guerra (Simon, em 1947, Waldo, em 1948 e Merton, em 1949), pela ocorrência das chamadas “disfuncionalidades burocráticas”¹⁴⁷, que o tornavam um sistema autorreferido de gestão

¹⁴⁵ O mais grave desses privilégios foi a criação de um sistema de aposentadoria com remuneração integral, desprovido da condição objetiva do tempo de serviço tempo de serviço prestado diretamente ao Estado.

¹⁴⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração burocrática à gerencial**, p.16.

¹⁴⁷ As críticas mais proeminentes vieram de Merton, quanto aos efeitos negativos do modelo burocrático de gestão sobre as organizações e sobre a vida social - “disfunções burocráticas” – das quais destacou: a diminuição de motivação dos funcionários diante da prescrição estrita de tarefas (*red tape*); a resistência às mudanças; o desvirtuamento de objetivos causado pela submissão acrítica às normas; a inadequação da gestão à realidade prática e às necessidades pessoais, gerada pela rigidez da impessoalidade; e a arrogância funcional em relação ao público destinatário dos serviços.

pública, incapaz de fazer o Estado responder adequada e eficientemente aos anseios sociais. O “insulamento burocrático”¹⁴⁸, para além da salutar blindagem técnico-racional às ingerências políticas, resultou em efeitos negativos e acabou por promover, de fato, um isolamento ou impermeabilidade dos processos decisórios estatais às demandas da sociedade.¹⁴⁹

Avaliando as reformas administrativas oficiais brasileiras promovidas até 1989, Marcelino¹⁵⁰ afirma que elas apresentam grandes inadequações resumidas em três aspectos: a incapacidade de subsunção dos modelos e concepções de racionalidade à realidade brasileira; a preferência pelos meios; e a falta de resiliência estratégica no planejamento e execução das reformas.

Como aponta Bresser-Pereira¹⁵¹, a falência do modelo burocrático de administração pública brasileira teve início ainda no regime militar ditatorial, incompetente para eliminar as mazelas do patrimonialismo persistente e ineficaz na implementação de uma burocracia realmente racional e profissional, que poderia ter sido realizada pela reestruturação das carreiras e pela consolidação do ingresso ao serviço público por meio de um processo sistêmico de concursos públicos para os altos cargos, em lugar da escolha adotada, baseada no recrutamento de administradores por intermédio de empresas estatais.

Esses vezos estratégicos impediram a implantação e o desenvolvimento de uma burocracia eficaz e tipicamente weberiana no país, como idealizado pela reforma de 1936 e colocaram em xeque o modelo burocrático de administração, cuja crise foi agravada a partir da promulgação da Constituição de 1988, geradora de efeitos extremamente opostos, de rijeza dos moldes burocráticos, incapaz de se adequar às realidades e necessidades nacionais por flexibilização casuística e modernizadora.

¹⁴⁸ Fernando Henrique Cardoso fala em “anéis burocráticos”, como “um mecanismo pelo qual implicitamente se define que a administração é supletiva aos interesses privatistas, e esses fluem em suas relações com o Estado, através de teias de cumplicidade pessoais. No caso do Brasil no período nacional-populista (...) justamente onde as “ilhas de racionalidade” de uma tecnocracia planejadora começavam a formar-se.” E arremata dizendo que esse mecanismo assegura sistemas de cooptação limitada da sociedade civil, em vez de representação, promovendo extrema debilidade do corpo social enquanto força política autônoma de (Cf. CARDOSO, Fernando Henrique A questão do Estado no Brasil. In: _____. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. p. 99-100 e 209.)

¹⁴⁹ Nos dizeres de Nunes, “O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel.” (NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 1997, p.54.)

¹⁵⁰ MARCELINO, Gileno Fernandes. **Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras**, p.111.

¹⁵¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração burocrática à gerencial**, p. 9.

Não obstante o enrijecimento burocrático da gestão pública, há de se reconhecer os caminhos que a Carta de 1988 abriu para a transparência e participação democrática na administração pública, com a institucionalização de mecanismos de democracia direta, propiciadores de um maior controle social. Além disso, o Texto deu azo ao incremento da descentralização político-administrativa entre os entes federativos e consagrou a relevância da atividade de planejamento administrativo e do federalismo de cooperação, tão caro à gestão pública nacional.

Apesar de toda a representatividade dos avanços conquistados com essas reformas administrativas no Brasil, havia, ainda e de fato, uma dicotomia de ordens: uma legal e outra “funcional”. Enquanto a primeira fixava a rigidez dos pilares racional-legalistas, de conformidade com os sistemas normativos e administrativas, a segunda compactuava com clientelismo, com o nepotismo, com as exigências espúrias e antirrepublicanas dos grupos políticos ligados ao novo governo, criando um formalismo nos procedimentos e uma dissonância entre as normas prescritas e o comportamento humano efetivamente realizado.¹⁵²

E, assim, em que pese a os ditames burocráticos implementados no Brasil não tenham exterminado completamente os moldes patrimonialistas, marcado pelo clientelismo, nepotismo e corrupção, deixando clara a dicotomia entre as normas prescritas e sua execução administrativa, “a coexistência desses dois modelos, aliada às transformações das funções do Estado e ao advento da globalização e da economia nos anos seguintes, corroboraram para a segunda grande reforma da administração pública do Brasil (...)”¹⁵³, a nominada Reforma Gerencial, protagonizada por meio do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), chefiado por Luís Carlos Bresser-Pereira.

1.1.2.1 O “Ministério Público Burocrático”

Em paralelo, inevitavelmente, todo esse movimento burocrático, racional-legalista, surtiu efeitos diretos na estruturação e funcionamento do Ministério Público Brasileiro. A partir da segunda década dos anos 1900, iniciou-se um notável ciclo de criação e de alterações normativas no cenário jurídico nacional, que definiram os rumos

¹⁵² RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo, v.3, n.6, p.132-142, dez. 2011. p.17.

¹⁵³ BRASIL, Felipe Gonçalves; CEPEDA, Vera Alves; MEDEIROS, Tiago Batista. Op. cit., p. 16.

da evolução da Instituição, a partir de um perfil alinhado ao modelo burocrático de administração pública.

Na seara cível, de maneira pioneira, o Código Civil de 1916 – Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916, atribuiu expressamente ao Ministério Público diversas funções para a tutela da ordem jurídica e dos interesses de incapazes.¹⁵⁴

Não por acaso, o grande marco normativo de institucionalização do Ministério Público ocorreu no contexto da burocratização da administração pública nacional: a Constituição da República de 1934. Nos dizeres de Emerson Garcia¹⁵⁵, muito embora a Carta de 1934 tenha associado o Ministério Público ao Poder Executivo, conferiu-lhe individualidade própria, tendo-o inserido, em seção própria, no Capítulo VI: “Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais” (arts. 95 a 98).

Além de ser o primeiro texto constitucional brasileiro a mencionar expressamente o Ministério Público, a Constituição de 1934 representou, definitivamente, um claro reconhecimento de sua institucionalidade e independência nos quadros das funções de poder republicanas. No entanto, a Carta tratou especificamente apenas do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios, acometendo aos Estados o poder de legislar autonomamente sobre o tema, o que gerou diferenciações normativas de tratamento para a composição do quadro de pessoal entre eles, o que, em certos casos, vulneravam o modelo burocrático implantado a partir de 1930, com a previsão de nomeações não precedidas de concurso público, como no caso do Estado de Minas Gerais. Embora tenha delegado aos Estados essa prerrogativa legislativa específica, a Constituição de 1934 lhes serviu de paradigma para a regulação dos Ministérios Públicos Estaduais, conferindo aos seus membros, estabilidade junto à Justiça comum, regulando o ingresso na carreira mediante concurso e extinguindo a demissão *ad nutum*, fator este representativo de um grande rompimento com as raízes patrimonialistas da Instituição e incentivo para a instituição congênere nos Estados.

¹⁵⁴ Citem-se, exemplificativamente: a curadoria das fundações (art. 26); legitimidade ativa ao *Parquet* para alegar as nulidades dos atos jurídicos (art. 146); legitimidade para propor ação de nulidade de casamento (art. 208, p.único, II); para exercer a pretensão de aplicação das sanções decorrentes de ilegalidades na celebração do casamento (art. 228, p.único); para a nomeação de curador especial aos filhos em caso de conflito de interesses com os pais (art. 387); para exercer a defesa dos interesses dos menores (art. 394, caput); para propor ação de interdição (art.447, III) e a para promover a nomeação de curador de ausente (art. 463); para requerer a abertura de sucessão provisória (art. 471, §1º); para fiscalizar a administração dos bens em caso de sucessão provisória (art. 477); para requerer a inscrição e especialização da hipoteca legal dos incapazes na falta dos pais ou curador (art. 849, I); e, finalmente, para exigir do donatário o cumprimento dos encargos da doação em caso de morte do doador (art. 1.180, p. único).

¹⁵⁵ GARCIA, Emerson. **Ministério Público**. 6. ed., p. 98-99.

Em percucientes linhas, Joaquim Cabral Netto¹⁵⁶ observa que as posições institucionais em um país que adota a forma federativa de Estado repercutem nas elaborações normativas dos entes estaduais, o que passou a ocorrer com o Ministério Público após a Constituição de 1934: as modificações federais intensificaram a suas influências no âmbito estadual, com as peculiaridades de cada qual.

Seguindo os novos ditames burocráticos da administração pública e confirmando a separação institucional em relação às outras funções de poder, especialmente do Poder Judiciário¹⁵⁷, o texto constitucional previu, de forma inaugural, a estruturação federativa do Ministério Público, com reconhecimento constitucional da organização da instituição por lei federal, para a União, Distrito Federal e Territórios, e por leis locais nos Estados. Também de forma inovadora e referindo-se à organização do MP, a Carta de 1934 previu, em seu art. 7º, I, e, a competência legislativa privativa dos Estados para expedir suas constituições e leis porque se deviam reger, respeitadas as garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público locais.

Consagrando a meritocracia, traço marcante do modelo burocrático de administração pública prevalente a partir de 1930, a Constituição de 1934 passou a prever, de forma inédita, no §3º do art. 95, que o ingresso na carreira do Ministério Público Federal dar-se-ia mediante aprovação em concurso público, o que foi repetido, de forma vanguardista, pela Constituição do Estado de São Paulo, de 1935.

O mesmo dispositivo estabeleceu a estabilidade aos membros do *Parquet* que, a partir de então, somente perderiam seus cargos, nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa. Ainda como forma de assegurar independência ao exercício das funções, o art. 97 passou a prever que os Chefes do MPU e dos MPEs não poderiam exercer qualquer outra função pública, salvo o magistério e os casos previstos no mesmo documento.

Repise-se que, em nível estadual, todavia, por regulação constitucional e legal locais, embora tenha-se reconhecido a autonomia e independência da Instituição - claros traços burocráticos - a forma de provimento dos cargos de Procurador-Geral do Estado¹⁵⁸ e de Promotor de Justiça dava-se, ainda, nos moldes patrimonialistas, por simples

¹⁵⁶ CABRAL NETTO, Joaquim. **História do Ministério Público de Minas Gerais**, p.28.

¹⁵⁷ Repise-se que, na Constituição de 1891, ainda sob a vigência do modelo patrimonialista de administração, além da ausência da previsão institucional do Ministério Público, a designação do Procurador-Geral da República estava contida no §2º do art. 58, dentro da Seção III, que tratava do Poder Judiciário.

¹⁵⁸ Até então, em nível estadual, a nomenclatura do cargo de chefia do MP não era Procurador-Geral de Justiça, mas, Procurador-Geral do Estado.

nomeação do Governador, com algumas nuances evolutivas burocráticas excepcionais, como a já citada Constituição Bandeirante de 1935.¹⁵⁹

Embora prevalecesse nos Estados o caráter patrimonialista e personalista da nomeação dos promotores de justiça pelo Governador, dentre bacharéis e sem concurso público (exceção admirável ao disposto no art. 57 da Constituição de São Paulo de 1935), havia uma certa evolução burocrático-profissionalizante, traduzida em ínfima estabilidade para o exercício do cargo, ora pela estipulação de prazo (como o fez o art. 84 da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1934), ora pela relativa inamovibilidade e demissibilidade concedida pelas Cartas Estaduais de 1935 (exemplos: art. 84 da Mineira; art. 82 da Paranaense e art. 57 da Paulista.)

Por fim, confirmando a tendência burocrática de estruturação institucional, algumas constituições estaduais da época delegavam à legislação infraconstitucional a organização de seus Ministérios Públicos, que deveria atender às garantias prescritas aos Estados pela Constituição da República, como o fez a Mineira, em seu art. 85.

Apesar das variações normativas estruturantes dos Ministérios Públicos dos Estados, é inegável que a concepção de que a instituição, unicamente considerada, era integrada por “funcionários amovíveis e demissíveis”¹⁶⁰ (poderia ocorrer remoção compulsória e demissão administrativa), com persistência de laços personalistas e fiduciários com o Chefe do Executivo, por serem “agentes do governo, de sua escolha e confiança, molas de sua autoridade!”¹⁶¹, paulatinamente vai sendo apagada e substituída pela ideia de estabilidade que, bem mais tarde, se consagraria nas garantias constitucionais da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios.

A Carta ditatorial de 1937 (*polaca*), de claros traços totalitários, representou um grande retrocesso institucional para ao Ministério Público, ao qual sequer dedicou tratamento específico, somente dispondo, em seu art. 99, que o MPF seria chefiado pelo Procurador-Geral da República, cargo de livre nomeação e demissão pelo Presidente da

¹⁵⁹ A Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 1935, tratou do Ministério Público em parte separada, em seu Título IX, cujo artigo 83 previa que o Procurador-Geral do Estado exerceria as funções de chefe do MP, nomeado pelo Governador dentre brasileiros natos, bacharéis em Direito de notório saber jurídico e idoneidade moral, e que tivessem mais de oito anos de prática forense, com os mesmos vencimentos dos desembargadores, sendo, porém, demissível ad nutum (art. 83), o que já não ocorria em alguns estados da federação. Em assimetria com o previsto pela Carta de 1934 para o PGR (escolhido dentre os Ministros do STF), o PGJ em Minas Gerais, desde a Lei n. 375, de 19 de setembro de 1903, não era escolhido entre os membros do Tribunal de Relação.

¹⁶⁰ MONTEIRO, João. **Curso de Processo Civil**. 2. ed. São Paulo: Duprat, 1905, p.193.

¹⁶¹ BUENO, José Antonio Pimenta. **Apontamentos sobre o processo criminal brasileiro**, p.6.

República, devendo recair a escolha em pessoa que reunisse os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Interessante notar uma patente quebra constitucional dos paradigmas burocráticos institucionais e estruturais que vinham prevalecendo na administração pública nacional, especialmente ao Ministério Público, na medida em que os dispositivos normativos respectivos foram apostos no capítulo referente ao Poder Judiciário, mais especificamente ao Supremo Tribunal Federal. A significativa disciplina autônoma e independente em relação às outras funções de poder que havia sido, a duras penas, consagrada na Constituição de 1934, foi solenemente suprimida na Carta totalitária de 1937.

A parca normativa constitucional dedicada ao Ministério Público pela Constituição de 1937 conferia ao Supremo Tribunal Federal a competência original para o julgamento do PGR, nos crimes comuns e de responsabilidade (art. 101, I, *b*) e a legitimidade a interposição de recursos perante o mesmo tribunal, finalizando com a previsão de acesso aos membros da Instituição aos tribunais superiores, por meio do quinto constitucional, em lista a ser organizada pelos tribunais de relação (art. 105). Nada mais.

O novo Texto Magno representou a impactante perda das diversas garantias institucionais ministeriais conquistadas na Carta de 1934, como a estabilidade e a inamovibilidade dos membros, sobre o que foi eloquentemente silente o novo diploma autoritário.

Em mais um passo largo contra a meritocracia burocrática, a Carta de 1937 suprimiu a via de ingresso na carreira somente por concurso público, o que, certamente, ocasionou ingerências políticas nos provimentos dos cargos e no exercício das funções dos membros assim incorporados, retomando a forte carga patrimonialista sobre a Instituição.

Nos planos infraconstitucional e estrutural, em 27 de dezembro de 1939, veio a lume o Decreto-Lei n. 986, que dispôs sobre a organização do Ministério Público Federal e que representou um importante marco normativo de estabelecimento da burocracia organizacional ministerial.¹⁶²

¹⁶² “Art. 1º O Ministério Público Federal será exercido: I – Pelo Procurador Geral da República; II – Pelos Procuradores Regionais da República; III – Pelo Procurador da Propriedade Industrial; IV – Pelos Procuradores Adjuntos; V – Pelos Promotores de Justiça dos Estados e do Território do Acre, quando representarem em juízo a Fazenda Federal.”

Embora tenha estabelecido alguns avanços burocráticos - organograma dos cargos institucionais (arts. 1º a 5º), distribuição detida de atribuições (arts. 6º a 12), remuneração (art. 29), impedimentos (arts. 13 a 17 e 33) e controle de desempenho (arts. 27 e 28) – a norma seguiu as disposições de involução da Constituição de 1937, suprimindo a regra do ingresso por concurso público, dispondo, em seu art. 2º, somente que os membros efetivos do MPF seriam nomeados pelo Presidente da República.

Voltando à seara cível, o primeiro Código de Processo Civil brasileiro, de 1939 - Decreto-Lei n. 1.608, de 18 de setembro de 1939, destacou-se por estabelecer os casos de intervenção obrigatória do Ministério Público no processo civil, especialmente na condição de *custos iuris*¹⁶³, reafirmando a posição de garantidor da ordem jurídica conferida ao MP pelas normas antecessoras.

No campo da legislação criminal, o Código de Processo Penal de 1941 - Decreto-Lei n. 3689, de 3 de outubro de 1941¹⁶⁴ significou enormes avanços quanto à identificação institucional do Ministério Público, sua autonomia num sistema processual penal acusatório e sua independência em relação ao Judiciário. Conforme Mazzilli, foi com o CPP de 1941 que o MP conquistou o poder de requisição de instauração do inquérito policial (art. 5º, II) e de diligências (art. 13, II), bem como que passou a ser a regra a sua titularidade para o exercício da ação penal pública (art. 24), além da nobre função de fiscalização da execução da lei (art. 257)¹⁶⁵.

Apesar desses avanços, a redação original do CPP ainda apresentava linhas do passado modelo pré-burocrático, em que o Ministério Público ainda não possuía independência e autonomia institucionais, com fortes amarras ao Poder Executivo no que se refere ao provimento dos cargos de chefia e execução e, por vezes, capitulado nas

¹⁶³ O códex previa em seu art. 21 que para falar nos autos, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, o órgão do MP teria prazo igual ao das partes. O art. 24 previa a responsabilização em caso de descumprimento de prazos. O art. 68, II trazia a previsão de gratuidade judiciária para a atuação ministerial. No art. 80, §2º, constava a obrigatoriedade de intervenção do MP nos processos em que houvesse interesses de incapazes. Confirmava o tratamento institucional dado à Instituição desde a Constituição de 1934, nos casos de suspeição de seus agentes, ao falar em “órgão do Ministério Público”, no art. 189. O art. 404 trazia outra hipótese de intervenção obrigatória, na remissão das hipotecas legais, seguido pelo art. 455, §3º, que fazia o mesmo em relação às ações de usucapião e no art. 460, §2º, para os casos de registro Torrens. No art. 468, VI, o código trouxe a legitimidade para o requerimento de abertura de inventário, quando houvesse herdeiros menores. Nos casos de herança testamentária, a intervenção também era obrigatória, segundo o art. 526 e seguintes. Estipulou a legitimidade para requerer a interdição no art. 606, p.único, e no art. 621 a intervenção obrigatória nos casos de emancipação. No art. 670 previu a legitimidade para requerer a dissolução da personalidade jurídica em casos de promoção de atividade ilícita ou imoral. Por fim, o art. 742 e os seguintes dispunham sobre a intervenção nos processos de habilitação de casamento.

¹⁶⁴ BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

¹⁶⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**, 9. ed., p.51.

seções normativas atinentes ao Poder Judiciário. Exemplo dessas pechas patrimonialistas no processo penal eram o absurdo procedimento penal *ex officio* e a figura do promotor *ad hoc*, nomeado pelo juiz nos os casos de desídia ou falta do titular (arts. 419 e 448)¹⁶⁶.

A Constituição da República de 1946 foi um simbólico episódio de retomada do firmamento e da independência institucional do Ministério Público, nos moldes do que foi iniciado pela Carta de 1934. Deflagrou-se um novo processo de sistematização da Instituição, com diretrizes de uniformização federativa da sua estruturação. Consoante Ruy Junqueira F. Camargo¹⁶⁷, determinados princípios aos quais se conferia ampla liberdade no nível estadual passaram a ser, com a Carta de 1946, simetricamente obrigatórios a todos os Estados.

No sentido administrativo, o Texto Maior de 1946 dispensava-lhe título próprio (Título III), restabelecendo sua independência em relação aos Poderes da República e consagrando a divisão institucional de acordo com estrutura federativa - Ministério Público Federal e Ministérios Públicos Estaduais (arts. 125 e 128). Nos dizeres de Cabral Netto¹⁶⁸, foi dado um novo impulso à sistematização da instituição e a Carta de 1946 tornou obrigatórios e vinculantes certos princípios aos quais se conferia ampla liberdade de acatamento no âmbito estadual.¹⁶⁹

A grande retomada burocrática promovida pela norma constitucional de 1946 se deu pela reafirmação dos princípios da estabilidade e da inamovibilidade dos membros do MP e a regra de ingresso exclusivamente mediante concurso público. Após dois anos de exercício, não poderiam ser demitidos senão por sentença judicial ou mediante processo administrativo em que se lhes facultasse a ampla defesa; nem removidos a não ser mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público (art. 127). O critério

¹⁶⁶ Sobre o tema, vale transcrever as firmes críticas de Mazzilli: “Desde a Constituição de 1946 há restrições para acumulações de funções de poderes diversos num só órgão (art. 36 da Constituição de 1946; art. 6º, parágrafo único, da Carta de 1969); entretanto, ao tempo da Carta de 1937 (sob cuja égide surgiu o Código de Processo Penal de 1941 e o procedimento de ofício nas contravenções), não se proibia que um cidadão, investido nas funções de um dos poderes, pudesse exercer as de outro (art. 6º, parágrafo único). Ora, a função de acusar é manifestação incontestável da soberania do Estado administração. Quando o juiz acusa e julga, acumula indevidamente funções inconciliáveis no mesmo órgão do Estado (atividade administrativa e jurisdicional); por sua vez, quando a autoridade policial baixa uma portaria num procedimento de ofício, está fazendo uma acusação e ao mesmo tempo admitindo a própria acusação que intenta, e ainda está presidindo a instrução criminal, deferindo ou indeferindo provas e decidindo incidentes ligados à tutela processual da liberdade, sem que esteja investida no poder jurisdicional, sem que a instrução seja efetivamente contraditória, sem que se encontre presente a necessária relação triangular do devido processo legal.” (MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Princípio da titularidade da ação penal**. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/titularacaopenal.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2021.)

¹⁶⁷ CAMARGO, Ruy Junqueira F. Perspectiva do Ministério Público na conjuntura nacional brasileira. In: **Anais do III Congresso do Ministério Público Fluminense**. [S.l.: s.n.], [197?], p.6.

¹⁶⁸ CABRAL NETTO, Joaquim. **História do Ministério Público de Minas Gerais**, p.28.

¹⁶⁹ CAMARGO, Ruy Junqueira F. Op. cit.

meritório também foi consagrado, pela fixação do princípio da promoção na carreira, cujo detalhamento ficaria a cargo das leis orgânicas federal e estaduais.

Em que pese esses emblemáticos avanços que acompanhavam a toada modernizadora e burocrática da administração pública nacional, a pecha de vinculação e submissão ao Executivo permanecia viva, pela forma de provimento e demissibilidade do cargo de PGR e pela representação da União em juízo. Sob a égide dessa Carta de 1946, que conferia certa autonomia aos Estados, é que muitos optaram por legislar pela independência ministerial e excluir-lhe a representação judicial do Estado, como fizeram o Estado de São Paulo, de Minas Gerais e da Guanabara.¹⁷⁰

A Constituição de 1967 não trouxe mudanças organizacionais significativas para o Ministério Público, tendo mantido as regras anteriormente vigentes quanto à forma de ingresso na carreira mediante concurso, quanto à estabilidade e à inamovibilidade, bem como quanto à forma de escolha e nomeação do PGR e à separação federativa o MPF e dos MPEs. Estenderam-se aos membros do MP as regras sobre aposentadoria e vencimentos dos magistrados (arts. 108, §1º e 136, §4º).

Todavia, em manifesta aporia do constituinte quanto à independência institucional e ao seu lugar no tabuleiro republicano, o Ministério Público foi inserido numa Seção do Capítulo destinado ao Poder Judiciário e, com a Emenda Constitucional n. 1/1969, foi disciplinado nos arts. 94 e 96¹⁷¹, mas colocado no Capítulo “Do Poder Executivo” e suprimiu-se a necessidade de aprovação do nome do PGR pelo Senado Federal, mantendo-se, as regras sobre ingresso por concurso, estabilidade e inamovibilidade. Acresceram-se algumas alterações pela Emenda Constitucional n. 7/1977, das quais destaca-se a previsão expressa da necessidade de lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, para estabelecer normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual (art. 96, p. único), o que representou um notável símbolo da burocracia uniformizadora dos MPEs, em busca da modernização, profissionalização e redução das discrepâncias regionais no tratamento da Instituição.¹⁷²

¹⁷⁰ SAUWEN FILHO, João Francisco. Op. cit., p. 152-153.

¹⁷¹ Este dispositivo conferiu ao legislador infraconstitucional a atribuição para editar a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981.

¹⁷² As regras sobre funções, atribuições e forma de ingresso variavam sensivelmente entre os Estados. Nos Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, os membros do MP eram considerados meros auxiliares da administração da Justiça; no Distrito Federal, eram agentes do Poder Executivo. Quanto ao ingresso na carreira, de outro lado, exigia-se a aprovação no concurso público de provas e títulos no Estado de São Paulo, enquanto em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, dava-se de forma patrimonialista, por simples escolha e nomeação pelo Governador.

Assim, em decorrência da determinação do texto constitucional, em 14 de dezembro de 1981, foi publicada a Lei Complementar n. 40¹⁷³, que estabeleceu normas gerais para a organização dos Ministérios Públicos estaduais e, em consonância com as reformas administrativas realizadas nas outras funções de poder, representou, fortemente, a passagem do modelo assimétrico e patrimonialista ainda vivenciado em alguns estados da federação para uma Instituição burocrática, sistemática e uniformemente organizada.

Essa lei consagrou marcantes avanços, que viriam a ser clausulados na Constituição de 1988: a) reconhecimento do Ministério Público como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado; b) estabelecimento das funções de defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, de *custus iuris*, de legitimado ativo da ação penal pública e da ação civil pública, nos termos da lei; c) estabelecimento dos princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da autonomia funcional; d) organização em carreira e autonomia administrativa e financeira, dispondo de dotação orçamentária; e) exclusão da atribuição de representação judicial do respectivo ente federativo.¹⁷⁴

Em um positivo movimento burocrático, os MPEs foram desvinculados das Secretarias de Justiça e, munidos de prerrogativas para prover seus próprios atos normativos estruturantes e funcionais, extirpou-se a ingerência política nos atos da carreira, especialmente quanto à nomeação, à promoção e à remoção de seus membros. Esse grande avanço fulminou o maior traço do patrimonialismo até então vigente - a ingerência política para o ingresso e movimentação na carreira - que tornava as promoções por merecimento um ato muito mais político do que jurídico, como relata Cabral Netto:

Era mais que constrangedor, era até mesmo humilhante: o Promotor de Justiça tinha de ir às comarcas para pedir a várias pessoas, que nem sequer conhecia, que abonassem a sua promoção por merecimento!¹⁷⁵

Relatando a mudança de paradigma administrativo na Instituição, Cabral Netto afirma que, até a edição da LC n. 40/1981, que significou uma guinada burocrática uniformizadora para o MP nacional, o mérito era elemento completamente alheio aos

¹⁷³ BRASIL. **Lei Complementar n.40, de 14 de dezembro de 1981**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm>. Acesso em: 19 de mar. 2021.

¹⁷⁴ Neste particular, o Ministério Público da União permaneceu com a atribuição de representação judicial da União, nos termos do art. 95, §2º, da EC n. 1/1969, que, nas comarcas do interior, devia ser exercida pelos Promotores de Justiça. Esse quadro permaneceu até o advento da Constituição de 1988.

¹⁷⁵ CABRAL NETTO, Joaquim. **História do Ministério Público de Minas Gerais**, p.79.

rumos da Instituição e chega a dizer que “[...] O merecimento era mais do que uma ilusão, raiava à farsa!”.¹⁷⁶

Ao receber tratamento jurídico-administrativo próprio, o Ministério Público se emancipou em nível nacional, rompendo suas amarras de sujeição ao Poder Executivo e seu enquadramento estrutural variante no quadro das funções de poder.¹⁷⁷

Não se pode olvidar, entretanto, que a definição e as responsabilidades institucionais estampadas no art. 1º da LC n. 40/81 apresentavam um vício de rigidez burocrática, por atrelarem o exercício das funções Ministeriais de defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais indisponíveis e de tutela da ordem jurídica, ao Poder Judiciário, forçando-o exclusivamente à solução jurisdicional das demandas e passando ao largo de reconhecer a atuação extrajudicial ou administrativa do *Parquet* na tutela dos direitos transindividuais, o que viria a ser efetivado normativamente apenas pela legitimação extraordinária, pelo inquérito civil público e pelo compromisso de ajustamento de conduta, promovidos em 1985 pela Lei da Ação Civil Pública (arts. 5º, I; 8º e 9º) e pelo art. 127 da Constituição de 1988.

Todo esse movimento de modernização que veio sendo desenvolvido no âmbito da administração pública e uniformizado para o Ministério Público brasileiro pela LC n. 40/81 foi consagrado, definitivamente, pela Constituição da República, de 5 de outubro de 1988, o maior marco normativo para a Instituição na história brasileira.¹⁷⁸ Afirma Celso Ribeiro Bastos que “Nenhuma das nossas Constituições pretéritas deu ao Ministério Público o tratamento extensivo de que goza na Constituição de 1988. E não é de minúcias que se trata. Mas sim de revesti-lo de prerrogativas e competências inéditas no passado”¹⁷⁹.

Em síntese, a Carta Cidadã representou a maior conquista histórica do Ministério Público nacional e marcou, claramente, a passagem do modelo patrimonialista ao burocrático nos planos estrutural e funcional da Instituição. O Texto forjou o MP como

¹⁷⁶ Idem.

¹⁷⁷ BURLE FILHO, José Emanuel. O Ministério Público e sua posição constitucional. **Justitia**, São Paulo, v. 51, n. 146, p. 85-89, abr./jun. 1989, p.87.

¹⁷⁸ O regime jurídico constitucional do Ministério Público teve impulso inicial com trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, subsidiados pela Subcomissão da Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, sucedidos pelas análises da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo e, a seguir, pela Comissão de Sistematização. A aprovação do texto final constitucional referente ao Ministério Público foi fruto de grande mobilização e esforço das lideranças nacionais da Instituição, especialmente pela CONAMP, em memorial sessão do dia 12 de abril de 1988.

¹⁷⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 11. ed., ref. de acordo com a Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989, p.339.

cláusula pétrea¹⁸⁰, reconheceu sua autonomia funcional e administrativa, estampou seus princípios institucionais, firmou as garantias e vedações aos seus membros, disciplinou sua estruturação orgânica, definiu suas funções institucionais e consagrou o ingresso na carreira exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

Ressaltando os claros avanços burocráticos para o Ministério Público inaugurados em sede constitucional, Mazzilli assevera: “Em 1988, pela primeira vez entre nós, um texto constitucional disciplinava de forma harmônica e orgânica a instituição e as principais atribuições do Ministério Público nacional.”¹⁸¹ Com a nova ordem constitucional, o MP ganhou, efetivamente, caráter orgânico nacional (art. 128) e unitário (art. 127, §1º), confirmando a evolução administrativa racional-legalista promovida nas estruturas de Estado.

A independência e a autonomia do Ministério Público em relação às outras funções de poder e estruturas estatais se fundam no fato de que não as representa e com elas não possui qualquer vínculo de subordinação, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tanto em sede judicial, quanto em sede extrajudicial, esta última que representa típico exercício de função¹⁸².

Suas funções institucionais reconhecidas pela ordem constitucional somente podem, verdadeiramente, exprimir parcela de soberania do Estado desde que a Instituição tenha plena autonomia e independência administrativa e funcional. Além disso, foi-lhe vedada a prestação de consultoria jurídica das entidades públicas, o que, indireta e reflexamente, lhe reforçou a concepção de legítimo defensor da sociedade e da ordem jurídica democrática.¹⁸³

O ano de 1993 foi marcado pela edição de duas normas orgânicas do Ministério Público Brasileiro, já sob a égide da Constituição de 1988: em 12 de fevereiro, foi publicada a Lei n. 8.625, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, a partir da qual

¹⁸⁰ ALMEIDA, Gregório Assagra de. As atribuições e as garantias constitucionais do Ministério Público como cláusulas superconstitucionais. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, v.2, n.8, p.10-17, jan./mar., 2007.

¹⁸¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**, 9. ed., p.113.

¹⁸² RIBEIRO, Carlos Vinícius. **As Funções extrajudiciais do Ministério Público: natureza jurídica, discricionariedade e limites**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p.342.

¹⁸³ ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In. FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas atuais do Ministério Público**. 6. ed., Salvador: Juspodivm, 2016. p. 55-120.

foram elaboradas as leis orgânicas dos MPEs¹⁸⁴; em 20 de maio, foi publicada a Lei Complementar n. 75, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

Seguindo a toada burocrática proeminente na gestão pública à época, essas normas infraconstitucionais institucionais replicaram as disposições constitucionais gerais sobre o Ministério Público para os respectivos entes federativos e foram além: a) definirem suas estruturas orgânicas; b) dispuseram sobre seus de gestão administrativa e orçamentária; c) especificaram as funções dos seus órgãos de execução e auxiliares; d) esmiuçaram as garantias, prerrogativas, deveres e vedações de seus membros; e) especificaram os vencimentos, vantagens e direitos; e f) estabeleceram normas sobre a carreira.

Não obstante a inigualável importância da Carta de 1988 para a sedimentação institucional (estrutural e funcional) do Ministério Público e de todas as suas conquistas, seus efeitos práticos reais não se perenizaram imunes a críticas, por ter apresentado algumas disfuncionalidades burocráticas e resquícios patrimonialistas, até hoje apresentados como problemas.

Sinteticamente, as normas constitucionais fundamentais do Ministério Público - definidoras da instituição e de suas funções – apesar de possuírem eficácia plena e imediata, demandaram, com o passar do tempo e para possibilitarem sua realização prática, regulação constitucional (sobretudo pela Emenda Constitucional n. 45/2004) e infraconstitucional (leis orgânicas, normas especiais e normas internas)¹⁸⁵ para sanar o anacronismo entre o ideal contido nos textos normativos e a realidade fática posta à época neoconstitucional, notadamente quanto à amplitude finalística prescrita nos arts. 127, *caput* e 129, II, III¹⁸⁶ e IX.

O mesmo se passou no âmbito infraconstitucional, nas leis orgânicas dos Ministérios Públicos que, em que pese tenham lhes proporcionado grande avanço

¹⁸⁴ A título de exemplo, a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo, foi publicada em 23 de novembro de 1993 – Lei Complementar n. 734/1993; a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais foi publicada em 12 de setembro de 1994 – Lei Complementar n. 34/1994.

¹⁸⁵ No plano infraconstitucional foram editadas diversas leis viabilizadoras das incumbências constitucionais do Ministério Público na tutela dos mais diferentes direitos difusos, como parte e como fiscal do ordenamento jurídico: tutela das pessoas portadoras de necessidades especiais (Lei 7.853/89); dos investidores no mercado de valores mobiliários (Lei 7.913/89); da criança e do adolescente (Lei 8.069/90); do consumidor (Lei 8.078/90), do patrimônio público e da probidade administrativa (Lei 8.429/92 e Lei 8.625/93); da ordem econômica e da livre concorrência (Lei 8.884/94), do Idoso (Lei 10.741/03), etc.

¹⁸⁶ Registre-se que a defesa dos interesses difusos pelo MP somente veio a ganhar efetividade com a implantação do Microssistema de Tutela Coletiva, pelo advento do Código de Defesa do Consumidor (art. 90), responsável pela viabilidade do diálogo de fontes com a Lei da Ação Civil Pública (art. 23). No âmbito do combate extracriminal à corrupção, o grande marco revolucionário foi a Lei de Improbidade Administrativa, que somente veio à lume em 1992.

estrutural e administrativo, na prática, refletiam o mesmo assincronismo burocrático experimentado no plano administrativo: a dificuldade em se realizar eficientemente todas as incumbências funcionais dadas pela Norma Maior de 1988.

Os primórdios de estruturação orgânica, de formação funcional dos quadros do Ministério Público e de regulação de suas funções institucionais - nos moldes burocráticos estabelecidos de forma inédita pelo texto constitucional de 1988 e seguidos pelas leis orgânicas respectivas - revelaram a relativa incapacidade de promover, pronta e integralmente, a realização eficiente da amplidão dessas incumbências magnas, que o deslocaram da sociedade política, como mera instituição repressiva do Estado, para a sociedade civil, em que assume o papel de *custus societatis* (legítimo e autêntico defensor da sociedade)¹⁸⁷, o que, em certa medida, persiste até os dias atuais, especialmente na área do combate à corrupção, por múltiplos fatores causais¹⁸⁸.

Tal qual sua constituição institucional, o deslocamento funcional do Ministério Público “da sociedade política para a sociedade civil”, conferido pela Carta Cidadã de 1988, não se efetivou, na prática, a um só ato; trata-se de processo em pleno desenvolvimento, exigente de uma constante evolução institucional para sua otimização, nos planos estrutural e funcional, ao que se devem aplicar os princípios da nova governança pública que serão adiante explicitados.

Os anos 1990, que ficaram marcados como a década das reformas gerenciais na administração pública, indicaram, em sua primeira metade e nos rincões do país, a incipiência na organização do Ministério Público neoconstitucional. Não havia planejamento administrativo nem finalístico, a informatização era precária, a formação do escasso quadro de pessoal não exigia qualificação prática¹⁸⁹, a remuneração não condizia com o relevo das atribuições e o sistema de controle institucional circunscrevia-se à atuação das Corregedorias-Gerais, sem órgão de controle externo extrajudicial específico, o que somente veio a ser implementado em 2004, com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público, pela Emenda Constitucional n. 45/2004.

Ainda no plano estrutural, persistiam claros resquícios pré-burocráticos nas movimentações na carreira, regidas por critérios pouco objetivos de merecimento, além

¹⁸⁷ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**, p. 55-120.

¹⁸⁸ O tema será mais bem explorado no item 3.2., inclusive com reporte aos dados colhidos e estampados na nossa dissertação de mestrado correlata.

¹⁸⁹ Isso somente foi alterado pela Emenda Constitucional n. 45/2004, que acrescentou o §3º ao art. 129 da Constituição da República, exigindo-se, a partir de então, 3 anos de atividade jurídica para o ingresso na carreira.

da liberdade e subjetividade da escolha e provimento dos cargos de Chefia da Instituição - Procurador-Geral da República (art. 128, §1º) e Procurador-Geral de Justiça (art. 128, §3º) - que ainda sofrem direta ingerência política dos Chefes do Poder Executivo federal¹⁹⁰ e estadual¹⁹¹, respectivamente, além do filtro parlamentar exercido pelo Senado Federal no caso do PGR, que na maioria das vezes é meramente formal.

No plano funcional, a disfuncionalidade burocrática reafirmada era a prevalência do perfil demandista do Ministério Público, voltado prioritária e quase exclusivamente para a tutela jurisdicional dos interesses coletivos e individuais indisponíveis – Ministério Público *demandista* - o que reduzia e ainda reduz, em alto grau, a eficiência e a legitimação social da Instituição e que somente passou a mudar, com referencial teórico posteriormente acolhido em sede normativa, não coincidentemente, no período da Reforma Gerencial – Ministério Público *resolutivo*.¹⁹²

Se por um lado, a passagem da compreensão da interveniência ministerial no papel positivista de *custus legis* para o pós-positivista de *custus iuris* e *custus societatis*¹⁹³, ao qual fora alçado pela Constituição de 1988, representou o rompimento dos limites formalistas para a atuação coletiva do MP, por outro, resultou em reforçar a deficiência burocrática funcional da priorização litigante já ocorrente desde a LC n. 40/91 e dos primeiros anos de vigência da LACP.

Essa “função promocional” a que se refere Gustavo Tepedino¹⁹⁴ acabou levando o Ministério Público a se tornar o principal demandista nacional na tutela dos interesses difusos, responsável, segundo Antônio Augusto de Camargo Ferraz, por mais de 90% dos

¹⁹⁰ Exemplo eloquente desse traço patrimonialista foi o rompimento da tradição democrática de nomeação do membro mais votado da lista tríplice elaborada pela classe, ocorrido em 2017, com a nomeação, por Michel Temer, de Raquel Dodge, segunda mais votada pela classe, para o cargo de Procuradora-Geral da República. Pior ocorreu no Governo Bolsonaro, com a nomeação de Augusto Aras, em 2020, que sequer compunha a lista tríplice.

¹⁹¹ Nos Estados, em que pese haver regra constitucional de repetição obrigatória de vinculação à lista tríplice, não raras vezes ocorre de o Governador não atender ao clamor democrático da classe. Em Minas Gerais, por exemplo, a primeira eleição para a formação da lista tríplice pós Constituição da República de 1988, foi realizada em novembro de 1989 e já foi marcada pela não observância do critério majoritário, com a nomeação de Tibúrcio Nogueira Lima, segundo colocado na lista, para o cargo de Procurador-Geral de Justiça. Esse vício foi repetido nos primeiros mandatos dos PGJs do ano de 1999 até 2008, o que voltou a ocorrer em 2016.

¹⁹² Com a adoção do novo desenho constitucional do Ministério Público, Marcelo Pedrosa Goulart sustenta que existem dois modelos de Ministério Público: o demandista e o resolutivo. O primeiro, ainda prevalente, determina a tutela dos interesses coletivos perante o Poder Judiciário, com baixo grau de eficiência e pouca legitimação social; o segundo, prioriza a atuação administrativa ou extrajudicial do Parquet, como intermediador e pacificador das demandas sociais. (Cf. GOULART, Marcelo Pedrosa. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. São Paulo: de direito, 1998, p.119-123.)

¹⁹³ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**, p.74-78.

¹⁹⁴ TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.300.

casos de atuação jurisdicional na defesa desses interesses, o que gera grande preocupação, não somente pelo esvaziamento da legitimidade concorrente disjuntiva (fragilidade democrática pela timidez dos outros colegitimados), mas pelo congestionamento judicial (ineficácia e ineficiência)¹⁹⁵, sobretudo na tutela extrapenal anticorrupção.

Em paralelismo ao alargamento estrutural e funcional de um Estado que passava do liberal ao social, para o qual o pressuposto da eficiência no qual se baseou o modelo burocrático de administração não se implementou de fato, a emancipação institucional do Ministério Público promulgada pela Carta de 1988 e pelas normas ampliativas de sua legitimidade dentro do microssistema de tutela coletiva, a princípio, revelou a mesma deficiência.

Tal qual se mostrou nas outras estruturas de poder, ao Ministério Público o modelo burocrático não garantia mais rapidez, maior qualidade e menor curso na recepção, tratamento e resposta às demandas sociais pelo, bem como carecia de bons sistemas de *accountability* e controles interno e externo.

Todos esses problemas estruturais e funcionais, decorrentes não apenas do crescimento da Instituição e da decorrente diferenciação de suas estruturas, aliados à dinâmica complexidade das demandas sociais e à fragilização da legitimação de sua burocracia, geraram a necessidade de que os influxos do vindouro modelo gerencial nela produzissem seus efeitos.

1.1.3. O Modelo Gerencial ou da Nova Administração Pública (*New Public Management*) e o Ministério Público

A partir da segunda metade dos anos 1980 e início dos anos 1990¹⁹⁶, as vicissitudes do modelo burocrático foram agravadas por múltiplos fatores, como a hipertrofia estrutural do Estado Social, a crise fiscal, a projeção geométrica dos processos

¹⁹⁵ FERRAZ, Antônio Augusto de Camargo. Inquérito civil: dez anos de um instrumento de cidadania. In: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação civil pública: Lei 7.347/85 — 15 anos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p.64.

¹⁹⁶ A primeira onda de reformas do Estado de cunho gerencial foi realizada nos anos 1980, quando a preocupação era promover um ajuste estrutural das economias em crise, especialmente aquelas altamente endividadas e em desenvolvimento, como a do Brasil. A segunda onda, realizada nos anos 1990, foi levada a cabo em razão da percepção de que o ajuste pensado na década anterior não conseguiria efetivar, na prática, o Estado mínimo liberal planejado. Bresser-Pereira afirma que “Enquanto na primeira onda o domínio da perspectiva econômica leva, em relação ao Estado, essencialmente à política de *downsizing*, a segunda onda de reformas tem caráter institucional”, realizável por meio da reconstrução ou reforma do Estado, recuperando-se a sua governança. (Cf. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista De Administração Pública**, [S.l.], v.34, n.4, p.7-26, 2000.)

de democratização política, a globalização, o baixo grau de desempenho administrativo e a deficiência do binômio *accountability* e *responsiveness* que revelaram a extrema necessidade de rever os padrões de desenvolvimento da atividade administrativa, de intervenção do Estado na economia e de seu papel primordial de realização das políticas públicas.

Flávio da Cunha Rezende chega a dizer que os anos 1990 foram “a década das reformas administrativas”¹⁹⁷ em que, como informa Kamarck¹⁹⁸, 123 países do mundo se movimentaram em direção à ampla promoção de reformas administrativas, com vistas ao incremento do desempenho de seus aparatos burocráticos, o que foi realizado em uma convergência de agendas quanto aos seus problemas e quanto ao paradigma gerencial de transformações administrativas, com foco nos resultados aos administrados¹⁹⁹, fazendo nascer o modelo gerencial de administração pública (Nova Administração Pública) - *New Public Management* (NPM)²⁰⁰.

Conforme Ezra Suleiman, o modelo gerencial visou a superar o baixo desempenho do modelo burocrático de administração pública, resultante da prestação exclusiva dos serviços públicos pelo próprio Estado, caracterizado pelo formalismo, pela rigidez, pela ineficiência, baixa responsividade e pouca geração de valor público.²⁰¹ Essa transição

¹⁹⁷ REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.19, p.111-121, nov. 2002, p.112.

¹⁹⁸ KAMARCK, Elaine Ciulla. Globalization and Public Administration Reform. In: NYE, Joseph. S.; DONHAUE, John D. (eds.). **Governance in a Globalizing World**. Washington: Brookings Institution Press, 2000. p. 229-252,

¹⁹⁹ Segundo Abrucio, “Grosso modo, a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social — tarefa esta nem sempre bem-sucedida — foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado. Para responder ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na administração pública, inicialmente e com mais vigor em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), e depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá.” (ABRUCIO, Fernando Luiz. O longo caminho das reformas nos governos estaduais, mudanças e impasses. In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999. p. 161-198.)

²⁰⁰ A *New Public Management* (NPM) teve diversas iniciativas teóricas, mas, grande parte da literatura especializada (BARZELAY, Michael. Origins of the new public management. In: MCLAUGHLIN, Kate; OSBORNE, Stephen P.; FERLIE, Ewan (Ed.). **New public management: Current trends and future prospects**. New York: Routledge, 2002. p. 15-33; HOGGETT, Paul. A service to the public: The containment of ethical and moral conflicts by public bureaucracies. In: DU GAY, Paul. **The values of bureaucracy**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 165-190, cita o artigo de Christopher Hood, de 1991, como sendo a gênese da formulação clássica do conceito de NPM. A ideia teria surgido como um dispositivo conceitual criado para fins de estruturação da discussão acadêmica das mudanças contemporâneas na organização e gestão da administração pública. O substantivo foi cunhado por cientistas políticos que desempenhavam seus trabalhos acadêmicos e práticos no campo da administração pública no Reino Unido (em três dimensões: *pure managerialism*, *consumerism* e *Public Service Orientation*), Austrália e Nova Zelândia, dos quais se destaca Hood e Jackson. (Cf. BARZELAY, Michael. Op. cit., p.15-33)

²⁰¹ SULEIMAN, Ezra. **Dismantling democratic states**. New Jersey: Princeton University Press, 2003.

altera a perspectiva tradicional-burocrática, baseada na administração pública e substitui o termo *administração* (ênfase nas organizações burocráticas do Estado) pela nomenclatura *gestão* (ênfase na adoção dos valores, práticas e instrumentos gerenciais).²⁰²

Essas reformas²⁰³, decorrentes da crise do Estado iniciada na década de 1970 e evidenciada no Brasil na segunda metade da década de 1980²⁰⁴, foram programadas em três eixos fundamentais, em resposta aos problemas de ordem institucional, à questão da baixa legitimidade do sistema político e da crise ou ajuste fiscal²⁰⁵, segundo Rezende²⁰⁶: a) eficiência na provisão dos serviços públicos, por meio de uma lógica pós-burocrática, com preferência à descentralização da gestão e a modelos mais flexíveis de gestão, para aproximar o Estado do cidadão, este que passaria a ser tratado como consumidor; b) mudança da cultura burocrática de priorização dos meios e dos controles, passando-se à cultura gerencial, em que gestores públicos operariam com maior autonomia, menor rigidez nos controles e maior atenção aos resultados; e c) alteração do papel do Estado, com redução de sua estrutura e de seus custos, por meio da introdução de alguns mecanismos de mercado (v.g. privatizações, informatização, privatizações, etc.).

Para superar as disfunções burocráticas e os efeitos negativos do insulamento burocrático (impermeabilidade social do Estado) Campelo explana que, de um modo geral, os princípios norteadores do gerencialismo estão baseados nos seguintes fatores: atendimento efetivo do interesse público; descentralização; responsabilidade (*accountability*); participação social; transparência; honestidade; liderança e eficiência.²⁰⁷ Some-se a isso, a desburocratização ou flexibilidade da gestão, a priorização da atividade

²⁰² YANG, Kaifeng. From administration to management. In: GUY, Mary; RUBIN, Marilyn (Ed.). **Public administration evolving: from foundations to the future**. London: Routledge, 2015. p. 102-123.

²⁰³ Bresser-Pereira faz uma interessante crítica semântica às nominadas “reformas administrativas” ao propugnar que toda reforma do Estado que altere substancialmente a forma de funcionamento de seu merecer ser chamada de “reforma administrativa”. Para ele, existiram apenas duas genuínas reformas administrativas na história do capitalismo: a reforma burocrática e a reforma do serviço civil (*civil service reform*). A primeira representa a transição do patrimonialismo para a dominação racional-legal weberiana; a segunda, partiu da existência de um serviço civil para desenvolver um conjunto de instituições e princípios que viabilizaram e deram origem à administração pública gerencial. Quaisquer outras “reformas administrativas” seriam a tentativa frustrada ou momentos de promoção das duas. (Cf. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma gerencial do Estado de 1995**, p. 7-26).

²⁰⁴ Um importante marco global de enfrentamento das crises político-econômicas enfrentadas por diversos países do mundo naquele período foi o chamado *Consenso de Washington*, designativo cunhado por John Williamson, para o conjunto de ideias político-econômicas desenvolvidos pelos principais organismos internacionais em 1989, do qual resultaram dez recomendações básicas de reformas do Estado e de sua gestão, que foram seguidas principalmente por países em desenvolvimento nos anos 1990.

²⁰⁵ PETERS, B. Guy. **The Politics of Bureaucracy**. 2 ed. New York: Longman, 1984.

²⁰⁶ REZENDE, Flávio da Cunha. Op. cit., p.112.

²⁰⁷ CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Op. cit., p.315.

substantiva em relação aos meios, com foco na eficiência, o tratamento do cidadão como consumidor-cliente dos serviços públicos, a participação da sociedade civil e do mercado (em regime de competição entre seus atores) na realização das políticas públicas e o controle *a posteriori*. Em outras palavras, o modelo gerencial nasce orientado para a melhoria do desempenho na prestação dos serviços públicos, por meio de ações compartilhadas com o setor privado (setores social e empresarial), ambientado numa economia de mercado, marcada pela competitividade e eficiência.

No Brasil, segundo Bresser-Pereira²⁰⁸, a ideia de implantação de uma administração pública gerencial é antiga: começou a ser desenhada na primeira na primeira reforma administrativa dos anos 1930 com um lampejo de descentralização pela criação da primeira autarquia, e estava na origem da segunda reforma de 1967, ano em que foi editado o Decreto Lei n. 200, para superar a rigidez burocrática até então vigente, mas que fracassou no intento reformista gerencial, especialmente por perpetuar práticas patrimonialistas na área de pessoal.

Em sequência temporal, importantíssimo registro seja feito: para dar cumprimento ao comando constitucional do § 4º do art. 37, em 2 de junho de 1992 foi publicada a Lei n. 8.429 – Lei de Improbidade Administrativa, que se tornou, sem dúvida alguma, um dos instrumentos normativos mais importantes na defesa do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito à boa administração pública componente do *Microssistema Anticorrupção*²⁰⁹. O Ministério Público passou a ser, então, protagonista no exercício da pretensão sancionadora estatal de tutela repressiva contra os atos de improbidade administrativa.

Após o fracasso da tentativa de reforma gerencial do Governo Collor, marcado pela investida “errática e irresponsável” no sentido da desestatização e da racionalização²¹⁰, que chegou a ocasionar a paralisação de todos os programas sociais e voltou a administração às velhas práticas corruptas patrimonialistas, veio a lume, inspirada nas experiências britânica e australiana, a Reforma Gerencial de 1995, no

²⁰⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração burocrática à gerencial**, p.12.

²⁰⁹ Defendemos a ideia da existência de um continente “*Microssistema Anticorrupção*”, que estabelece a tipificação, os procedimentos, as garantias e as respectivas sanções a determinadas condutas qualificadas no conceito analítico de corrupção (VALDÉS, Garzón Ernesto. Op. cit., p.39-70), em todas as possíveis instâncias de responsabilização de determinado ordenamento jurídico (criminal, administrativo, político e civil), do qual é conteúdo o chamado *Microssistema de Tutela do Patrimônio Público*, formado por um conjunto de normas extrapenais que possibilitam a tutela dessa categoria de direitos difusos e a responsabilização civil dos autores, do qual se destaca a Lei de Improbidade Administrativa.

²¹⁰ COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p.861.

Governo Fernando Henrique Cardoso, propugnada por Luís Carlos Bresser-Pereira, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, cujas ideias gerenciais foram consignadas Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado — PDRAE (1995)²¹¹, tido como marco impulsionador desse novo ciclo reformador que ocasionou, pouco mais tarde, a edição da Emenda Constitucional n. 19, promulgada em 4 de junho de 1998.

Esse Plano realizou um relevante diagnóstico da crise burocrática vigente²¹² e estabeleceu algumas bases do projeto de reforma do Estado: a) ajuste fiscal; b) reforma econômica voltada ao mercado; c) reforma previdenciária; d) inovação dos instrumentos de política social, promovendo-lhes maior abrangência e melhor qualidade; e) reforma do aparelho do Estado, para aumentar sua governança, sua capacidade de melhor governar, de implementar as leis e as políticas públicas, voltando a ação do Estado para o atendimento aos cidadãos.

A pretensão era “a transição programada da administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania.”²¹³

Para realizar tamanha alteração no Estado Brasileiro²¹⁴, o plano estabelecia ser necessária uma mudança em três planos: a) institucional-legal, com reformas normativas constitucionais (Administração Pública e Previdência) e infraconstitucionais; b) cultural, pela transição da cultura burocrática para a gerencial; e c) plano da gestão, com a modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão. Tudo isso somente seria possível caso fossem adotadas as seguintes medidas, que bem traduzem o ideal gerencial: redefinição dos objetivos da administração pública, vertendo-a ao o cidadão

²¹¹ BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Estado**, Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2021.

²¹² Olavo Brasil de Lima Júnior formula interessante crítica a esse diagnóstico, por partir da premissa de superação sequencial de cada modelo administrativo, quando o que ocorre no Brasil é um sincretismo. Todavia, o próprio Plano Diretor faz essa ressalva à p.20. (Cf. LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. Op. cit., p.18)

²¹³ BRASIL, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, DF, 1995, p.19.

²¹⁴ O Plano dividiu o Estado Brasileiro em três setores, nos quais seriam promovidas as reformas: a) núcleo estratégico, correspondente ao governo, em sentido lato e responsável por definir as leis e as políticas públicas, e cobrar o seu cumprimento (corresponde Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos; b) atividades exclusivas do Estado - setor em que são prestados os serviços que só o Estado pode realizar, em que se exerce o poder extroverso, tal como ocorre no SUS; c) serviços não exclusivos, que correspondem ao setor no qual o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas (ex.: hospitais, universidades, etc.); e d) produção de bens e serviços para o mercado, que corresponde à área de atuação das empresas, caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura.

considerado como consumidor-cliente; aperfeiçoamento dos instrumentos de coordenação, formulação e implementação e avaliação de políticas públicas; flexibilização de normas e simplificação de procedimentos; redesenho de estruturas mais descentralizadas; o aprofundamento das ideias burocráticas de profissionalização e de permanente capacitação dos servidores públicos, que não foram plenamente implementadas.²¹⁵

Reafirmando a ideia de sincretismo entre os modelos administrativos perpetrados pela história nacional, a administração pública gerencial não deveria, portanto, suprimir totalmente o modelo burocrático, mas conservar em certa medida, flexibilizar e aprimorar seus princípios fundamentais, voltando sua estratégia para o planejamento e definição precisa dos objetivos do administrador, para uma maior autonomia na gestão dos recursos humanos e para o controle *a posteriori* dos resultados, além do aumento da participação administrativa.²¹⁶ Basicamente, segundo Bresser-Pereira, a reforma seguiria quatro vetores, esquematizados da seguinte forma na Tabela 1:

TABELA 1 - Vetores da Nova Administração Pública no Brasil, de acordo com Bresser-Pereira

Vetores	Componentes
Profissionalização da Burocracia	Seleção, avaliação e promoção de pessoal; Criação ou reforço de um <i>ethos</i> de serviço público; Incentivos para aumento da eficiência e eficácia;
Desenho Organizacional	Aumento da flexibilidade das estruturas organizacionais e relações inter-organizacionais; Coordenação dos setores público e privado; Desenho <i>quasi</i> -mercado;
Processos Organizacionais	Gestão por objetivos e resultados; Eficiência e eficácia; Equilíbrio nas relações sociais; Preocupação com a ética;
Prestação de Contas	Satisfação do cliente/consumidor; Aumento do controle sobre políticos e burocratas; Nova relação Estado-sociedade;

Fonte: Bresser-Pereira²¹⁷

Essencialmente, as modificações administrativas mais significativas introduzidas pela EC n. 19/98 que se referem à incorporação constitucional do modelo gerencial de gestão pública foram o estabelecimento de novos instrumentos administrativos

²¹⁵ COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**, p.864.

²¹⁶ BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995, p. 22-23.

²¹⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracy and public management reform: building the Republican state**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

absorvidos da iniciativa privada e inovações quando aos agentes públicos, especialmente sobre a estabilidade, remuneração e vínculos com o Estado.

O caput do art. 37 incorporou expressamente²¹⁸ a mudança de paradigma para o gerencialismo, ao acrescer o *princípio da eficiência* ao rol instrumental de regência da administração pública, consagrando o ideal de primazia pelos resultados das ações públicas, determinando-se ao gestor uma dupla dimensão cogente: racionalidade e otimização no uso dos meios (economicidade e celeridade) e a satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa (melhor qualidade possível). Acresça-se a isso o disposto no § 7º do artigo 39, adicionado pela mesma emenda, que determina aos entes federados a criação de lei para disciplinar a aplicação de recursos orçamentários economizados, no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

Além disso, a EC n. 19/88 inovou ao consagrar constitucionalmente, em seu art. 37, § 3º²¹⁹, a *participação administrativa*²²⁰, como individual ou coletiva (conferências, conselhos e comissões), materializando a ideia gerencial de permeabilidade propugnada nos planos de reforma que a antecederam, e um novo instrumento de flexibilização gerencial da gestão pública, por meio do qual se aumentaram as autonomias gerencial, orçamentária e financeira, com a estipulação de metas de desempenho e resultados programados, visando a dar efetividade a planos, programas e políticas públicas, no

²¹⁸ A doutrina administrativa e a jurisprudência já reconheciam a eficiência como um dever ou vetor constitucional de otimização da administração pública antes da EC n. 19/98, ora de forma implícita, ora expressamente inserida no texto constitucional original de 1988, como no art. 74, II e §1º e art. 144, §7º. Para maior aprofundamento sobre o tema, ver: MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v.1, n. 2, p. 105-119, maio 2001.

²¹⁹ Outros dispositivos originais da CR/88 já dispunham antes da EC n. 19/98 sobre a participação administrativa em áreas específicas, como a saúde, a assistência social e a cultura, vide, exemplificativamente: art. 198, III; art. 204, II; art. 216-A, §2º, I, II, III;

²²⁰ Importante paradigma normativo mundial da participação administrativa é a Constituição Espanhola de 1978, a qual, nos dizeres de Oliveira, é “considerada uma das grandes referências contemporâneas em matéria de reconhecimento, proteção e incentivo à participação popular” e trata a participação cidadã nas decisões estatais de forma expressa em alguns de seus dispositivos (OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. **A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, a. 5, n. 20, p. 167-194, abr./jun. 2005). Seu artigo 9.2 estabelece como correspondência aos poderes públicos a facilitação da participação cidadã na vida política, econômica, cultural e social. A relevância dada à democracia administrativa pela Constituição de 1978 foi tamanha que o texto a inseriu no rol dos direitos fundamentais, ao dispor que os cidadãos têm o direito de participar nos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes. Por fim, o art. 105 (a) expressa que a lei regulará a audiência dos cidadãos, diretamente ou através das organizações e associações reconhecidas por lei, no procedimento de elaboração das disposições administrativas que os afetem.

alcance do princípio da eficiência na administração pública – o *contrato de gestão*²²¹. Essa mudança de paradigma pela descentralização foi confirmada no art. 241 da CR/88 que, seguindo o rumo do já realizado nas federações europeias na época²²², incorporou ao nosso ordenamento constitucional a *gestão associada*, a ser promovida no plano normativo infraconstitucional por leis específicas sobre os consórcios públicos e os convênios de cooperação e/ou transferência entre os estados.²²³

No campo dos agentes públicos, a emenda privilegiou o profissionalismo introduzido pelo modelo burocrático, mantendo a regra de ingresso aos quadros públicos por meio de concurso público e verteu o foco para a eficiência, introduzindo normas de flexibilização gerencial: fim do regime único; flexibilização da estabilidade; avaliações periódicas de desempenho; criação do criado o regime de emprego público como alternativa aos cargos públicos em casos de atividades não exclusivas de Estado. Foram estabelecidas hipóteses excepcionais de cumulação remunerada de cargos (art. 37, XVI), a remuneração por subsídios (art. 39, § 4º) e os tetos remuneratórios (art. 37, XI). Percebeu-se uma nova política de recursos humanos, que enfatizava o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e dava primazia à realização anual de concursos públicos, com pequeno número de vagas.²²⁴

Assim, dando cumprimento regulamentar infraconstitucional às determinações de gerencialismo estampadas pela EC n. 19/98, já no mesmo ano em diante, começaram a ser editadas leis nacionais dispendo sobre as agências reguladoras²²⁵ e executivas (Lei n. 9.649/98) e sobre as organizações sociais (9.637/98), ao que se seguiram inúmeras outras normas sub-constitucionais, destacando-se a Lei. n. 9.790/99 – Lei das Organizações da

²²¹ Os contratos de gestão já possuíam previsão normativa infraconstitucional anterior à EC n. 19/98, pelo Decreto n. 137/1991, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais. Tratando do tema com profundidade e inovação: OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

²²² MORALES, María Jesús García. **Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica**. [S.l.]: McGraw-Hill, 1998.

²²³ Neste particular, a reforma constitucional fez foi incorporar as três instituições organizacionais básicas da reforma gerencial criadas no plano infraconstitucional em 1997 (art. 51 da Medida Provisória n. 1.549-38, de 31 de dezembro de 1997, convertida na Lei n. 9.649/98 e 1998 (Leis n. 9.649/98 e n. 9.637/98): “agências executivas”, instituições estatais que executam atividades exclusivas de Estado por meio de contratos de gestão; “agências reguladoras”, entidades dotadas de autonomia para regulamentar e controlar empresas que operem em determinados setores do mercado e as “organizações sociais”, instituições híbridas, que ocupam posição intermediária entre o Estado e a sociedade civil, que executam os serviços sociais e competitivos em modelo de parceria com o Poder Público.

²²⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado de 1995**, p. 7-26.

²²⁵ Mais recentemente foi editada a Lei n. 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras.

Sociedade Civil de Interesse Público, que se vinculariam em cooperação com o Poder público por meio do então novidadeiro *termo de parceria*.

No campo administrativo, propriamente dito, foram iniciados dois grandes programas nacionais de modernização da gestão, com claras diretrizes gerenciais e que já continham alguns sinais de governança, especialmente a atuação em rede federativa: Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE)²²⁶ e Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE).

A par dos indícios de alterações estruturais e culturais implementadas nos países que levaram adiante os princípios da NPM e da problemática “análise internacional comparativa” sobre a implantação da NPM, devido às características próprias de cada país e à metodologia de aferição de resultados²²⁷, a reforma gerencial promovida no Brasil também não passou imune a críticas.

Como afirma Rezende²²⁸, no Brasil, assim como sugerido empiricamente quanto a outros, as reformas gerenciais não alcançaram os resultados planejados²²⁹, nem na promoção básica do ajuste fiscal, nem na criação de um novo modelo institucional de funcionamento da máquina estatal e de sua burocracia. Segundo ele, apesar do esforço de realização de reformas normativas, especialmente constitucionais, “a criação de novas organizações para redefinir as relações entre *policy-making* e *service delivery* foi um fracasso”, confirmando também no Brasil uma das principais razões globais de insucesso da reforma: a preponderância do ajuste fiscal sobre a mudança institucional.

Além do dilema gerencial pragmático entre desempenho e controle²³⁰, os resultados práticos da reforma gerencial do Brasil revelaram, um processo de ações eminentemente de redução da estrutura estatal e dos gastos públicos (*downsizing*), de

²²⁶ Este programa teve relativo sucesso, ao menos quanto ao aumento da arrecadação tributária e à modernização das estruturas fazendárias dos estados brasileiros. Para maior aprofundamento, ver: **PNAFE é realidade**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2006. Edição Única. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/prodev-1/RevistaPnafe.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

²²⁷ POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 53, n. 3, p. 7-31, 2014.

²²⁸ REZENDE, Flávio da Cunha. Op. cit., p.111-121.

²²⁹ Nesse sentido: BANGURA, Yusuf. **Public sector restructuring**: the institutional and social effects of fiscal, managerial and capacity-building reforms. Geneva: United Nations, 2000 e POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Op. cit., p. 7-31.

²³⁰ A proposição gerencial de aumento de desempenho por flexibilização de controle é feita eminentemente pela descentralização e delegação, o que acaba por gerar mais controle e inibir o desempenho. Em outra dimensão, o ajuste fiscal exige mais controle, e a mudança institucional exige menos, o que reduziria a cooperação entre os envolvidos e emperraria as reformas.

diminuição de aportes em programas sociais e de patente falta de coordenação institucional que impediram mudanças mais significativas e o atingimento de melhores resultados.

Em que pese o notável avanço institucional decorrente da reforma gerencial brasileira, sob os prismas programados cultural e de gestão, as alterações mostraram-se incapazes de fazer o Estado responder aos anseios sociais e de implementar o que Peter Evans denomina de “autonomia inserida”²³¹, realizável por meio de um processo *bottom-up* de aumento da permeabilidade do estamento burocrático aos anseios sociais, capaz de receber, traduzir e responder às demandas coletivas adequada e eficientemente.

Avaliando criticamente os resultados da reforma gerencial, Paes de Paula²³² afirma que, apesar de fundada em um projeto bem definido, ela causou uma “fragmentação do aparelho do Estado”, tendo em vista que não houve, de fato, a substituição dos antigos formatos organizacionais pelos novos, mas sim, um sincretismo entre ambos. Afirma a autora que o plano de criação das agências executivas e das organizações sociais não atingiu a extensão esperada pelos reformistas, obstaculizando a implantação da descentralização gerencial pretendida. De outra banda, o desempenho das agências reguladoras não alcançou níveis satisfatórios de eficiência e de atendimento ao interesse público.

A reforma também foi incapaz de romper o insulamento burocrático e de promover, na prática, a tão esperada participação democrática²³³. Manteve-se a uma patente concentração decisória no núcleo estratégico do aparelho estatal e a formulação das políticas públicas permaneceu delegada ao corpo burocrático. Aumentou-se o isolamento dos agentes decisores, estimulando-se as práticas personalistas.²³⁴ Segundo Paes de Paula, isso estimula práticas patrimonialistas e autocráticas e um governo por medidas provisórias, o que foi acentuado na gestão FHC.²³⁵

²³¹ EVANS, Peter. The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories. In: **UNRISD-KOICA Conference Seoul**, Korea. 2011. p. 3-10.

²³² PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**, p.36-49.

²³³ Analisando o caso específico das organizações sociais, Barreto identifica que a participação social se restringe ao engajamento de representantes da comunidade junto aos órgãos colegiados de deliberação superior, o que se mostra pouco permeável à inserção social no processo decisório e na formulação de políticas públicas. (Cf. BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Curi (Org.). **O Público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 107-150).

²³⁴ DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

²³⁵ PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**, p.43.

Frise-se que o ponto de crítica não é a reforma em si, a qual representou inegável avanço, sobretudo de transformação do aparelho do Estado, mas, sim, o resultado da aplicação pragmática de seus principais vetores.

Em análise acoimada desse conjunto de reformas, Cassese²³⁶ assinala a patente dificuldade de concretização das mudanças propostas, uma certa euforia reformista, a crença ilusória na possibilidade de redução significativa do tamanho e da intervenção do Estado que, em que pese ter perdido parte significativa de sua ingerência no domínio econômico, ganhou força ao incrementar sua atividade regulatória.

Em suma, em paralelo à crise das políticas neoliberais desenvolvidas no Brasil no final da década de 1990²³⁷, o modelo gerencial acabou por não romper definitiva e satisfatoriamente o insulamento burocrático, impedindo assim, na prática, uma considerável participação social nos processos de elaboração das políticas públicas e dos processos decisórios, sem graus suficientes de transparência, prestação de contas e responsividade do Estado aos anseios sociais. A implementação da participação administrativa²³⁸ passou a ser mais efetiva a partir da percepção de que esse modelo gerencial acabava por afastar o processo volitivo e decisório do público, o que passou a ser feito pela mudança da visão gerencial à de nova governança, adiante analisada.

Essas mesmas impressões sobre as frustrações das promessas de crescimento econômico, empregabilidade, diminuição da desigualdade e da corrupção geradas pelo modelo gerencial e suas reformas na América Latina são delineadas por Bernardo Kliksberg, para quem, citando os dados econômicos levantados por Joseph Stiglitz, a introdução de políticas de desregulação, de redução do Estado e de seu pessoal, de supressão ou redução da burocracia e as privatizações não bastaram para suprir as deficiências institucionais e nem para revelar resultados concretos de atingimento das expectativas na realidade²³⁹.

Essas medidas, em certo grau, podem até mesmo produzir um ambiente favorável à corrupção, como aponta Diego Bautista “Com o desmantelamento das instituições, a

²³⁶ CASSESE, Sabino. Il cittadino e l'amministrazione pubblica. **Rivista trimestrale di diritto pubblico**, Milano, v. 48, n. 4, p. 1015-1033, 1998.

²³⁷ IANONI, Marcus. Teoria do Estado desenvolvimentista: uma revisão da literatura. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 24, p. 81-105, jan./abr. 2014.

²³⁸ Gustavo Justino de Oliveira define a participação administrativa como “intervenção individual ou coletiva dos cidadãos na gestão dos órgãos e entidades que integram a administração pública, com reflexos no conteúdo das decisões deles emanadas”. (Cf. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Participação administrativa**, p.167-194)

²³⁹ KLIKSBERG, Bernardo. Public Administration in Latin America: promises, frustrations, and new examinations. **International Review of Administrative Sciences**, [S.l.], v. 71, n. 2, p. 309-326, 2005.

desregulamentação das leis e as mudanças nos sistemas de trabalho, gera-se um ambiente de confusão e turbulência que tem propiciado práticas corruptas.” (tradução nossa).²⁴⁰ E segue o autor em suas críticas ao modelo de gestão e às reformas gerenciais implementados nos países em desenvolvimento:

Os programas de governo aplicados nos países em desenvolvimento sob a influência das medidas neoliberais não têm necessariamente dado os resultados previstos, mas o contrário: maior concentração de riqueza, maior desigualdade social, desemprego, pobreza, descontentamento e desconfiança nos governos, fragilidade das instituições públicas, corrupção, etc..²⁴¹ (tradução nossa)

No mesmo prumo, Longo Martínez assevera que essas reformas levadas a cabo pelo modelo da Nova Administração Pública conduziram à redução do valor e do fundamento ético das condutas públicas e ao aumento da corrupção.²⁴²

As alterações nas dimensões da cultura administrativa e da gestão, propugnadas na reforma gerencial, não foram integralmente cumpridas, mantendo a administração pública ainda carente de aperfeiçoamentos, que passaram a ser idealizados a partir do início do século XXI pelos acadêmicos e formuladores de políticas públicas, no modelo então vindouro da Nova Governança Pública, para atender à dinâmica e ao pluralismo sociais então emergentes e prevalentes na atualidade.

Fatores como a globalização, a privatização e o neoliberalismo, exemplificativamente elencados por Medauar²⁴³, afetaram sobremaneira a conformação e o papel do Estado nos anos 1990 (Estado do bem-estar) e início do século XXI (Estado-rede)²⁴⁴, com claros reflexos nos modelos de administração pública, alterando-se a própria concepção de “reforma administrativa”, que passaria a ser considerada como política pública em si, de realização perene, por meio de ações contínuas de conformação à dinâmica social²⁴⁵, dando-se início a uma *nova geração de mudanças*, fundadas nos seguintes preceitos: consolidação da desregulação e da descentralização; implementação

²⁴⁰ DIEGO BAUTISTA, Oscar. De la res pública a la res privada ¿realmente no hay alternativa? **Dilemata**, [S.l.], a. 1, n. 1, p. 137-151, 2009, p.144.

²⁴¹ DIEGO BAUTISTA, Oscar. **Ética pública y buen gobierno**: Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), 2009, p.61.

²⁴² LONGO MARTÍNEZ, Francisco. **Servicio civil y ética pública**. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid, nov. 2004, p.6.

²⁴³ Ibidem, p.94-104.

²⁴⁴ A nomenclatura dos modelos de Estado evidenciados na segunda metade do século XX e nos primórdios do século XIX varia enormemente na literatura especializada (Cf. MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p.83 e 92).

²⁴⁵ CASSESE, Sabino. L'état de réforme administrative. **Rivista trimestrale di diritto pubblico**, Milano, n. 1, p.79-97, 2001.

da comunicação, rumo ao governo eletrônico; melhoria da responsividade do Estado; prestação eficiente dos serviços públicos; responsabilidade administrativa; implantação e cumprimento dos códigos de ética em todas as áreas da Administração Pública; estímulo à transparência e à participação administrativa (v.g. carta aos cidadãos e carta dos serviços públicos).²⁴⁶

1.1.3.1 O “Ministério Público Gerencial”

Inevitavelmente, todo esse movimento de reforma do Estado e de modernização da administração pública promovido, substancialmente, pela EC n. 19/1998, gerou efeitos diretos na estrutura e no funcionamento do Ministério Público Brasileiro.

Já dotado de normatização estrutural nacional (Lei n. 8625/1993) e nos âmbitos federal (LC n. 75/93) e estadual (leis orgânicas estaduais), cabia ao Ministério Público internalizar as transformações ocorridas na forma de gestão pública em sua própria administração e promover nesses moldes as suas funções institucionais.

A EC n. 19/98 promoveu a ampliação da autonomia funcional e administrativa, conferindo-lhe, em alteração do § 2º do art. 127, a iniciativa legislativa exclusiva também para a regulação de sua política remuneratória e seus planos de carreira.

Seguindo a linha gerencial de redução da estrutura do Estado e de contenção de gastos públicos, a EC 41/2003 estendeu ao Ministério Público o teto remuneratório geral ao funcionalismo público, com a nova redação do inciso XI do art. 37.

Sob o ponto de vista administrativo-orçamentário, houve claro pronunciamento constitucional gerencial, de responsabilidade fiscal, com o acréscimo do § 4º ao art. 127, promovido pela Emenda Constitucional n. 45 de 2004, ao dispor que o não encaminhamento tempestivo de proposta orçamentária acarreta a consideração dos valores aprovados na lei orçamentária vigente, com seus respectivos ajustes. Neste particular, inovou-se ainda com o § 6º, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

No campo dos recursos humanos, a reforma constitucional de 2005 ainda trouxe outros pontos de aperfeiçoamento do Ministério Público nacional, como o reforço à

²⁴⁶ MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**, p.152.

inamovibilidade de seus membros, pelo aumento do quórum de deliberação colegiada para sua perda (novo art. 128, § 5º, I, *c*), e a extensão das vedações já estabelecidas aos magistrados para os membros do MP, com a proibição absoluta de exercício de atividade político-partidária e as outras estabelecidas no inciso V do artigo 95²⁴⁷.

Ainda na mesma área, a emenda trouxe um relevante incremento na qualidade da seleção dos membros da Instituição, ao estabelecer o requisito do exercício de três anos de atividade jurídica para ingresso na carreira, com a nova redação do § 3º, do art. 129. Mas, certamente, o mais transformador marco de encampação institucional dos preceitos da administração gerencial introduzido pela mesma EC n 45/04 foi a criação do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, órgão colegiado de composição mista, responsável pelo controle externo da atuação administrativa e financeira do MP e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros (art. 130-A, da CR/88).

O órgão inaugurou um novo regime de controle externo administrativo do Ministério Público Brasileiro, seguindo a linha gerencial de implementação da transparência, da eficiência (administração para os resultados), da *accountability* e da participação social. O CNMP trouxe ao ordenamento jurídico do MP uma forte concepção de controle externo a ser realizada em dupla dimensão: tanto no desempenho das atividades administrativas (incluindo o aspecto disciplinar) e orçamentárias, quanto no desempenho das funções finalísticas (controle de juridicidade da atuação funcional).

A própria composição colegiada e multifacetada do CNMP revela essas marcas gerenciais, ao implementar a descentralização das deliberações e decisões; a pretensão de aumentar a eficiência do controle externo pela pluralidade e diversidade da colegialidade; e a inovação da instituição do controle social no âmbito administrativo, pela participação de dois cidadãos como membros do órgão.

Na linha de implementação do princípio da eficiência no âmbito da Instituição, o CNMP passou a ser responsável pela elaboração de relatório anual de atividades do MP brasileiro, com a possibilidade da expedição de sugestões de aperfeiçoamento da Instituição, que deveria integrar a mensagem presidencial prevista no art. 84, XI, importante instrumento de gestão pública.

²⁴⁷ Proibição de receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei e proibição de a advocacia no juízo ou o tribunal perante os quais tenha oficiado, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração.

Outra inovação foi a determinação constitucional da criação das Ouvidorias do MP, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público. Efetivamente, as ouvidorias acabaram sendo implementadas não somente como canal de recepção de manifestações contra os membros do MP, mas sim como verdadeiros “canais de denúncia” de ilegalidades para provocar a atuação da Instituição em suas mais variadas funções²⁴⁸.

Dotado de competência e legitimidade normativa primárias, o CNMP passou a expedir diversos atos normativos de alcance nacional que introduziram preceitos gerenciais à gestão administrativa e até às atividades finalísticas²⁴⁹ do Ministério Público Brasileiro.

Já em 2005, foram expedidas resoluções com fortes traços gerenciais, que regulamentaram questões importantíssimas na área dos recursos humanos da Instituição, trazendo regramento nacional aos temas da vedação ao nepotismo (Resolução n. 1/2005)²⁵⁰ – iniciativa pioneira em relação à Magistratura – dos critérios objetivos e da transparência na movimentação na carreira dos membros (Resol. n. 2/2005)²⁵¹ e do exercício acumulado do magistério pelos membros (Resol. n. 3/2005)²⁵². No ano seguinte e nos próximos, foram editados inúmeros outros atos normativos para regulamentar diversos pontos administrativos e finalísticos da Instituição, com o objetivo de conferir unidade e eficiência à gestão.

²⁴⁸ A Recomendação nº 3/2007 do CNMP dispõe sobre a criação de ouvidorias dos Ministérios Públicos da União e dos Estados por meio de apresentação do devido projeto de lei de acordo com o que estabelece o art. 130-A, §5º da CF, incluído pela Emenda Constitucional 45/2004. A Resolução nº 95/2013 Dispõe sobre as atribuições das ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União.

²⁴⁹ Vale salientar que os atos administrativos relativos à atividade-fim são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo CNMP, nos termos do Enunciado nº 6/09: “Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, §2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição.”

²⁵⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução n.1, de 7 de novembro de 2005**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-separador/atos-e-normas-resultados?o>. Acesso em: 3 maio 2021.

²⁵¹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução n.2, de 21 de novembro de 2005**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-separador/atos-e-normas-resultados?o>. Acesso em: 3 maio 2021.

²⁵² BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução n.3, de 16 de dezembro de 2005**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-separador/atos-e-normas-resultados?o>. Acesso em: 3 maio 2021

Na área de pessoal (seleção, remuneração e aperfeiçoamento), por exemplo, foram editados o Enunciado n. 2/2006 e a Resolução n. 11/2006²⁵³, para conceituar e definir as formas de comprovação da “atividade jurídica” para ingresso na carreira, importante mecanismo de filtragem e incremento do profissionalismo do quadro de pessoal da Instituição. A Resolução n. 9/2006 dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e dos subsídios aos membros do MP e a Resolução n. 14/06 tratou das regras gerais regulamentares para o concurso de ingresso na carreira.

No campo administrativo-financeiro, Resolução n. 12/2006 dispôs sobre a aplicação do controle da atuação administrativa e financeira, o que passou a funcionar como mecanismo de prestação de contas para a sociedade e guia normativo para a aferição de desempenho do Ministério Público Brasileiro, com vistas a subsidiar o planejamento estratégico da Instituição, em clara manifestação de internalização dos paradigmas gerenciais²⁵⁴.

Na dimensão finalística, a partir da década de 1990, já sob a égide da Constituição de 1988, a atuação extrajudicial do Ministério Público foi ganhando relevo, especialmente pelas possibilidades conferidas pelo Microssistema de Tutela Coletiva (art. 21 da LACP c/c art. 90 do CDC), com destaque imensurável da Lei de Improbidade Administrativa, o que foi acentuado pela guinada gerencial de planejamento, priorização dos resultados, *accountability* e tratamento do cidadão como cliente/consumidor, confirmada pela inserção expressa do princípio da eficiência no rol de princípios administrativos constitucionais promovida pela EC n. 19/98.

Cada ramo do Ministério Público passou, dentro de sua autonomia e legitimidade administrativa e normativa, a editar atos regulamentadores e recomendatórios que refletiam os ideais gerenciais que se implantaram na gestão da Instituição. O CNMP passou a exercer importante papel unificador, com os objetivos gerenciais de aumentar o

²⁵³ Revogada pela Resolução nº 74, de 19 de julho de 2011.

²⁵⁴ Segundo os termos da resolução, para subsidiar a prestação de contas à sociedade e o planejamento estratégico da Instituição, “O Ministério Público da União e dos Estados disponibilizarão ao Conselho Nacional do Ministério Público informações referentes à estrutura de pessoal, tecnologia da informação, orçamentária e financeira, inclusive os comprometimentos quadrimestrais em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal e as informações sobre o desempenho funcional do Ministério Público.”

controle²⁵⁵, a transparência²⁵⁶ e a eficiência²⁵⁷ da Instituição, bem como uniformizar a procedimentalização do exercício extrajudicial das funções institucionais²⁵⁸, em várias áreas de atuação.

Dois grandes marcos dessa vertente, nas áreas criminal e cível foram, respectivamente: a Resolução 13/2006²⁵⁹, que regulamentou o art. 8º da Lei Complementar 75/93 e o art. 26 da Lei n.º 8.625/93, disciplinando a instauração e tramitação do Procedimento Investigatório Criminal; e a Resolução n. 23/07, que regulamentou os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando a instauração e tramitação do Inquérito Civil.

Seguindo essas linhas gerenciais, em 2010 o Conselho Nacional do Ministério Público elaborou o seu Plano Estratégico (PE-CNMP), com vigência de 2010 a 2015. Em 2011, dando cumprimento ao que ficou definido no PE, o CNMP elaborou o primeiro Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público Brasileiro (PEN-MP), com vigência de 2011 a 2015²⁶⁰, feito com base na metodologia Balanced Scorecard (BSC)²⁶¹ e no qual foram fixados missão, visão e valores do CNMP, além dos 22 objetivos

²⁵⁵ Na área dos controles interno e externo, realça-se a Resolução nº 43/2009, institui a obrigatoriedade de realização periódica de inspeções e correções no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Além disso, desde 2005 foram expedidos inúmeros atos normativos de cunho correccional. Posteriormente, foi editada a Resolução nº 149/2016, que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de correções e inspeções no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e institui o Sistema Nacional de Correções e Inspeções no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências.

²⁵⁶ Na área da transparência, destacam-se: Recomendação nº 10/2008, que dispõe sobre a inserção, nos sites institucionais, de dados funcionais dos membros do Ministério Público e das atribuições dos respectivos órgãos; Resolução nº 38/2009, que institui âmbito do Ministério Público o Portal da Transparência, regulado atualmente pela Resolução nº 86/2012. Por sua vez, a Resolução nº 89/2012 regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados.

²⁵⁷ Destaca-se a Recomendação CNMP n.º 18/2009, que recomenda aos ramos do MP atenção ao comando do art. 39, §7º, da CR/88, para a aplicação de recursos orçamentários economizados, no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade. Com fundamento expresso nos princípios constitucionais regentes da administração pública, a Recomendação nº 77/2011 estabeleceu regras sobre o dever de decidir e o prazo razoável dos processos administrativos no âmbito do Ministério Público brasileiro, fazendo referência à aplicação da Lei nº 9.784/1999 nos casos omissos. A Resolução CNMP nº 88/2012 dispõe sobre o atendimento ao público e aos advogados por parte dos membros do Ministério Público.

²⁵⁸ Sobre a padronização e uniformização da terminologia das atividades nas unidades do MP, foi expedida a Resolução nº 63/2010.

²⁵⁹ Revogada pela Resolução nº. 181, de 7 de agosto de 2017.

²⁶⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Planejamento Estratégico Nacional 2011-2015**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento_estrategico/PGR_Cartilaha_CNMP_Miolo.pdf > Acesso em: 4 maio 2021.

²⁶¹ KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Balanced Scorecard: indicadores que impulsionam o desempenho. In: _____. **Medindo o desempenho empresarial**: Harvard Business Review. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p.117-136

estratégicos e dos 46 indicadores. Em 17 de novembro de 2014, em sua 21ª Sessão Ordinária, o Plenário do CNMP aprovou a primeira extensão da vigência do PE-CNMP e do PEN-MP, até 31 de dezembro de 2017. Por fim, em 10 de maio de 2016, em sua 9ª Sessão Ordinária, veio a lume a aprovação da extensão da vigência do PE-CNMP e do PEN-MP, até 31 de dezembro de 2019.

Até mesmo no campo do exercício de atividades finalísticas perante o Poder Judiciário o CNMP tratou de regulamentar, a exemplo da Recomendação n. 16/2010 (revogada posteriormente pela Recomendação n. 34/2016, em razão da vigência do novo CPC), que dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil.

No Ministério Público Federal, os princípios gerenciais da coordenação, integração e revisão²⁶² foram internalizados para dar concretude ao princípio constitucional da unidade institucional (art. 127, § 1º da CR/88) pela própria Lei Complementar n. 75/93, ao dispor sobre as Câmaras de Coordenação e Revisão, com especial destaque para a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, dedicada ao combate à corrupção, nas áreas criminal e cível.

No âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais, devido à autonomia normativa e administrativa de cada um, torna-se difícil a identificação de uma uniformidade na institucionalização do modelo gerencial, embora se possa perceber, a título exemplificativo, inúmeras iniciativas normativas e práticas de implantação de diretrizes da NGP.

Sob a ótica de Tolbert e Zucker²⁶³, foi realizado um interessante estudo sobre a “Institucionalização da Nova Gestão Pública no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte”²⁶⁴, por meio de pesquisas nos relatórios de gestão do MPRN, em documentos e relatórios administrativos, obtenção de informações junto à Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica da Instituição e avaliação da percepção dos integrantes da Administração Superior do Ministério Público e dos gestores administrativos²⁶⁵.

²⁶² Esses princípios foram desenvolvidos e ganharam maior relevo no modelo de Nova Governança Pública, em dimensões interna e externa, o que será aprofundado adiante.

²⁶³ TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lyanne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stuart R. et al. (Org.) **Handbook de estudos organizacionais**: modelos e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 1999. p. 196-219.

²⁶⁴ CUNTO, Jean Marcel et al. Institucionalização da Nova Gestão Pública no Ministério Público do RN. **Revista Raunp**, Natal, v.6, n.2, p.67-76, abr./set. 2014..

²⁶⁵ A colheita das informações junto ao público da pesquisa foi realizada por meio da aplicação de um questionário com seis perguntas abertas, num total de nove questionários.

Como resultado da análise documental, concluiu-se que o MPRN vem adotando algumas práticas alinhadas à nova gestão pública, tais como: adesão ao Programa GesPública²⁶⁶; realização de Planejamento Estratégico; implantação de Plano de Cargos Carreira; remuneração para os servidores; modernização da arquitetura organizacional; implantação de Escritório de Projetos; e elaboração de Plano Diretor de Tecnologia da Informação. Quanto às pesquisas de opinião sobre a institucionalização da Nova Gestão Pública ao MPRN, concluiu-se que a percepção dos entrevistados é de que a Instituição incorpora ou está em processo de incorporação dessas diretrizes, tendo como fatores contribuintes o apoio da Administração Superior, a profissionalização dos integrantes do MPRN e a adoção de ferramentas gerenciais e de aperfeiçoamento funcional. Como entraves, foram citados: a resistência às mudanças; questões culturais; falta de planejamento; questões políticas; questões administrativas e gerenciais.

Finalmente, concluiu-se que o MPRN se encontra em consonância com as bases teóricas referenciadas no estudo, em um estágio de pré-institucionalização das diretrizes da Nova Gestão Pública, considerando-se ainda não concluído o ciclo necessário à consolidação desse processo pela sedimentação e habitualização desse novo paradigma institucional.

Outro estudo mais recente²⁶⁷ teve como objetivo identificar, por meio de entrevistas semiestruturadas e a análise documental, quais foram as práticas adotadas pelo Ministério Público de Santa Catarina, na Comarca de Videira, no ano de 2015, relacionadas aos três principais vieses do modelo de Administração Pública Gerencial (desburocratização, a busca pela garantia da eficiência e o tratamento do cidadão como cliente) e como influenciam no desempenho das atividades da referida instituição.

Foram identificadas as seguintes práticas associadas ao modelo gerencial: utilização de tecnologias; disponibilização de canais de comunicação (com destaque para a Ouvidoria) e realização de campanhas junto à sociedade; desenvolvimento de nova identidade visual; investimento na qualidade do atendimento e na gestão de pessoas; utilização de ferramentas da administração privada.

²⁶⁶ O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, instituído pelo Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005 será analisado mais adiante, porque, segundo defendemos, está mais alinhado aos preceitos da Nova Governança Pública, como evolução do gerencialismo.

²⁶⁷ ZANELLA, Luiz Felipe Torcatto; BOTEGA, Larissa. Administração pública gerencial: um estudo de caso sobre as práticas adotadas pelo Ministério Público Do Estado De Santa Catarina na comarca de Videira – SC. **Seminário de Iniciação Científica e Seminário Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão**, [S. l.], 2017. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/siepe/article/view/14618>. Acesso em: 10 maio 2021.

O estudo demonstrou que tais práticas têm gerado resultados bastante positivos. Na área da utilização de tecnologias, concluiu-se pela melhoria na organização e no controle de documentos, atividades e informações, em razão do gerenciamento dos dados pelos *softwares* implantados, o que resultou em aumento de eficiência, sobretudo pela redução do tempo empreendido na busca por documentos.

No setor de comunicação social, concluiu-se pelo aumento da interação com a sociedade, por meio do oferecimento de alternativas com as quais os cidadãos já estão habituados, como o *Facebook*, o *Youtube*, e a Ouvidoria on-line. Isso resultou numa maximização da atuação da Instituição, para sanar irregularidades ou para garantir direitos.

No campo da interação com a sociedade, demonstrou-se a ocorrência de um fortalecimento da relação entre a Instituição e os cidadãos locais, graças às sistemáticas campanhas de comunicação social, incluindo práticas sobre a identidade visual, que aumentaram o conhecimento sobre o papel MPSC e difundiram a informação que seus órgãos estariam sempre abertos e disponíveis para atender às demandas sociais.

Por fim, houve sensível melhora na qualidade do atendimento, inclusive pelo uso de ferramentas típicas da iniciativa privada, como o modelo de ação baseado no ciclo PDCA²⁶⁸ e os fluxogramas de atividades, que resultaram num aumento de eficiência nesta área.

Como já asseverado, o processo de desenvolvimento dos modelos de administração é contínuo, sem que haja uma supressão integral do anterior pelo atual, mas apenas a prevalência de certas valências de cada qual em determinado local e período. Inexoravelmente, isso também se aplica ao Ministério Público, cuja de gênese estrutural e funcional foi claramente patrimonialista, a qual passou por um redesenho burocrático e, marcadamente após a Constituição de 1988, recebeu influxos gerenciais que desde então vêm sendo implementados, mas não encerram o processo de desenvolvimento institucional de boas práticas tendentes à melhora da gestão e mais eficiente cumprimento de suas funções institucionais.

²⁶⁸ O PDCA (do inglês: PLAN – DO – CHECK – ACT ou ADJUST) ou ciclo de Deming, é um método iterativo de gestão constituído de quatro etapas de ação, voltado ao controle e melhoria contínua de produtos e serviços. Para maior aprofundamento, ver: ANDRADE, Fábio Felipe de. **O Método de melhorias PDCA**. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

Por conseguinte, torna-se salutar analisar o surgimento do modelo de Nova Governança Pública no Brasil, suas características, proposições e, especificamente, o papel do Ministério Público para sua implementação interna e externa.

1.1.4 O Modelo da Nova Governança Pública e o Ministério Público: o MP do Presente e do Futuro

Evolutivamente, segundo Stephen P. Osborne²⁶⁹, a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos passaram por três regimes de desenho institucional e de promoção: um mais longo e com preeminência da Administração Pública (*Public Administration – PA*), do final do século XIX até o final da década de 1970 e início da década de 1980; um segundo, da Nova Administração Pública (*New Public Management – NPM*), até o início do século XXI e um terceiro emergente, da Nova Governança Pública (*New Public Governance - NPG*), a partir de então.

O termo *Nova Governança Pública (New Public Governance - NPG)* foi cunhado pelo próprio Osborne, em artigo pioneiro, publicado em 2006²⁷⁰, para contextualizar e designar um novo modelo surgente de desenho e arranjo institucionais de implementação de políticas públicas e de provisão de serviços públicos, concebido como uma terceira via, alternativa aos modelos de bem-estar social e de mercado, apontando-se como marco inicial a gestão de Tony Blair, como Primeiro Ministro do Reino Unido, a partir de 1997.²⁷¹

Segundo ele, tanto o modelo tradicional de Administração Pública (burocrática), quanto a Nova Administração Pública (gerencial) falharam em capturar a realidade complexa do desenho, do fornecimento e do gerenciamento de serviços públicos no século XXI, sendo, portanto e na contemporaneidade, necessário um entendimento mais sofisticado da implementação de políticas públicas e da prestação de serviços públicos,

²⁶⁹ OSBORNE, Stephen. **The (new) public governance: a suitable case for treatment?**, p.1-16.

²⁷⁰ OSBORNE, Stephen P. *The New Public Governance? Public Management Review*, [S.l], v.8, n.3, p.377-387, 1 set. 2006.

²⁷¹ A literatura especializada aponta a eleição de Tony Blair para o cargo de Primeiro-Ministro britânico, em 1º de maio de 1997, como um marco histórico para a passagem do modelo gerencial ao modelo da Nova Governança Pública, caracterizada pela postura governativa face à participação dos cidadãos na gestão pública. A partir de então, o governo britânico preconizava a necessidade de um modelo alternativo de desenhos institucionais e de provisão de serviços públicos - chamada de terceira via – em relação à tradicional discussão entre o modelo de mercado e o modelo *well fare* ou de justiça social. (Cf. CORNER, David; DREWRY, Gavin. *The implications of public service reform for accountability and audit – recent developments in the UK*. In: DREWRY, Gavin; GREVE, Carsten; TANQUEREL, Thierry (eds.). **Performance Measurement and Accountability in the Public Sector**. Amsterdam: IOS Press, 2005. p. 59-78.).

que supere a estéril dicotomia “administração *versus* gerenciamento” e que permita uma abordagem mais abrangente e integrada ao estudo e prática de políticas públicas implementação e prestação de serviços públicos: a *Nova Governança Pública*.

Nos dizeres de Osborne, desde a marcante contribuição de Hood (1991) para a definição do modelo do *New Public Management*, tornou-se uma tendência na literatura especializada a utilização do termo “*New*” para designar toda mudança na forma de prestação dos serviços públicos, e que, embora haja limitações claras para esta abordagem, o termo foi adotado principalmente para diferenciá-lo de outras utilizações de “governança” e “governança pública”.²⁷²

Esse novo protótipo alternativo de gestão pública (terceira via) foi concebido na doutrina especializada como o modelo de “governança”, fundado nos princípios da solidariedade para a promoção dos serviços públicos e na corresponsabilidade na tomada de decisão por parte dos vários atores sociais.²⁷³ Conforme Provan e Milward, esse perfil de governança já vinha sendo analisado desde a década de 1960, sob as perspectivas das políticas públicas e das organizações, com atenção voltada à integração e à coordenação entre os vários atores sociais e de mercado, especialmente no âmbito dos governos locais.²⁷⁴

Osborne afirma que, pela ausência de comprovação clara de ganhos de eficiência e diminuição de custos gerados pela participação de agentes privados na gestão pública em regime de competição; pela dificuldade dos governos locais menores descentralizarem serviços públicos a terceiros; pelo aumento dos custos e controle dos contratos públicos e pela falta de interesse dos agentes privados em contratarem com o Poder Público em razão dos custos que teriam, o modelo da Nova Administração Pública²⁷⁵ significou apenas uma transição entre o modelo burocrático da Administração Pública Tradicional para a Nova Governança Pública. Diz ele que essa segunda onda de reformas pós-burocráticas valoriza a administração em rede, inclusive entre o Estado e os particulares (desempenho), bem como a promoção de valores públicos (conformidade).

²⁷² OSBORNE, Stephen. **The (new) public governance: a suitable case for treatment?**, p.1-16.

²⁷³ ROUBAN, Luc (ed.). **Citizens and The New Governance**. Amsterdam: IOS Press, 1999.

²⁷⁴ PROVAN, Keith G.; MILWARD, H. Brinton. Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. **Public Administration Review**, [S.l.], v. 61, n. 4, p. 414-423, jul./aug. 2001.

²⁷⁵ Registre-se, que Rhodes, ao estratificar terminologicamente a expressão *governança*, atribui-lhe como um de seus seis significados, o de Nova Administração Pública, “a introdução de métodos de gestão do setor privado e estruturas de incentivo como competição de mercado no setor público.” (tradução livre). Cf. RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political Studies**, [S.l.], v.44, n.4, p.652-667, 1996, p. 655.

Em virtude das profundas transformações sociais e estatais ocorridas no século XXI, surgiram novas necessidades sociais de configuração de políticas públicas e de prestação de serviços públicos, em um Estado plural e pluralista. Assim, a governança pública, que já era um elemento meramente procedimental dos modelos tradicional (burocrático) e gerencial de gestão, tornou-se um regime próprio de gestão pública ao qual se atribuiu a nomenclatura de *Nova Governança Pública*.²⁷⁶

O vocábulo *governança*, por sua vez e segundo Matias-Pereira²⁷⁷, possui conteúdo polissêmico e, portanto, pode ser utilizado em diversos contextos: na iniciativa privada e no Terceiro Setor, sob a perspectiva de “governança corporativa”²⁷⁸; no ramo das relações internacionais (dimensão política)²⁷⁹; no ramo público interno, sob as perspectivas de técnica de gestão e de processo de tomada de decisões; de boas práticas de gestão ou “boa governança” (organismos internacionais desenvolvimentistas, como o Banco Mundial); sob a perspectiva de administração em sistema de redes organizadas ou *networks*.

Pode-se ainda conceber o termo sob a perspectiva normativa do direito fundamental à boa administração pública ou à boa governança pública²⁸⁰, no contexto do Estado Democrático de Direito, o que, no cenário brasileiro, foi firmado implicitamente pela Constituição de 1988²⁸¹ e regulado pelo Decreto n. 9.203/2017, que embora disponha de forma eminentemente instrumental sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, pode perfeitamente ser adotado pelo Ministério Público.²⁸²

Sob o ponto de vista desenvolvimentista, essa polissemia também foi indicada pelo Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, publicado em 1992, definiu governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de uma país, visando ao desenvolvimento”.

²⁷⁶ OSBORNE, Stephen. **The (new) public governance: a suitable case for treatment?**, p. 7.

²⁷⁷ MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 114.

²⁷⁸ Segundo Matias-Pereira, o “tema governança tem como base o estudo seminal de Ronald Coase publicado em 1937, intitulado *The Nature of the Firm*. Nos anos 1970, esse estudo foi aperfeiçoado por Oliver Williamson (1975)”. MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**, p. 115.

²⁷⁹ GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: **XIV Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**, Fortaleza, 2005. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2021.

²⁸⁰ RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Direito fundamental à boa Administração Pública**. Trad.: Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

²⁸¹ No Brasil, cf. FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

²⁸² BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNPM). **Normativos**. Disponível em: <<https://www2.cnmp.mp.br/portal/visao-360/governanca-e-gestao/governanca>>. Acesso em: 2 dez. 2020.

Aprofundando a análise sobre o termo, nas notas do mesmo documento, o Banco Mundial dispôs que seu conceito possui três aspectos distintos: (a) a forma do regime político; (b) o processo pelo qual a autoridade é exercida na administração dos recursos econômicos e sociais de um país; e (c) a capacidade dos governos para desenhar, formular e implementar políticas e se desincumbir de funções.²⁸³ A mesma instituição sugere como princípios da boa governança: a legitimidade; a equidade; a responsabilidade; a eficiência; a probidade; a transparência e a *accountability*.²⁸⁴

Nesse mesmo viés, a OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, por sua vez, passou a tratar do tema a partir de 1990, com a criação do *Public Management Committee*, substituído em 1996 pelo Comitê de Governança Pública (GOV) e pela Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial²⁸⁵. Depois de anos de realização de estudos e proposição de estratégias para a melhoria dos governos componentes²⁸⁶, O organismo trata a *governança* como o “exercício da autoridade política, econômica e administrativa” (em tradução livre)²⁸⁷ e sobre *governança pública* documenta que “se refere aos arranjos formais e informais que determinam como as decisões públicas são feitas e como as ações públicas são implementadas [...]” (tradução livre), destacando que “Os principais elementos da boa governança se referem a

²⁸³ WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington, D.C., 1992. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

²⁸⁴ WORLD BANK. *governance and management*. In: **Global Evaluations Sourcebook**, 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGLO-REGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

²⁸⁵ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Strategic Insights from the Public Governance Reviews: Update**. Paris: OCDE, 2013, p.31.

²⁸⁶ Em breve resumo, o primeiro encontro internacional oficial dos países componentes aderentes ao organismo aconteceu apenas em 1996. Em 1999, criou-se o SIGMA, programa financiado pela União Europeia com vistas a auxiliar os países do leste europeu a modernizar seus sistemas de governança pública, tempo em que o Espaço Administrativo Europeu (EAS) preconizava alguns princípios de direito administrativo para se atingir uma boa governança pública: legalidade (confiança e previsibilidade); eficiência e efetividade; abertura e transparência; e *accountability*; (OCDE 2013a, p.31). No ano 2000, a OCDE apresenta uma agenda programática de reformas para a promoção da governança pública e, em 2001, começam efetivamente as concretizações dessas reformas. Em 2005, a OCDE publicou seu primeiro relatório sobre a modernização do governo recomendações de governança a serem seguidas e sugestionava o governo aberto, motivação dos funcionários públicos, melhoria do desempenho do setor público, a fiscalização e *accountability*. Em 2009, surge a primeira publicação do *Government at a Glance*. Em 2016, o Comitê de Governança Pública traçou uma agenda de governança para a América Latina: (i) melhoria da coordenação entre as instituições de governo e níveis de governo; (ii) avançar no processo de descentralização; (iii) melhorar o uso de evidências na formulação e no planejamento estratégico de políticas públicas; (iv) consolidar iniciativas de governo aberto e digital; (v) prestar atenção à estrutura do sistema político e os efeitos político-econômicos da reforma; (vi) melhorar os sistemas judiciais; (vii) melhorar a capacitação do serviço civil; e (viii) desenvolver a cultura da formulação de políticas públicas a partir do uso de evidências (OCDE 2016, pp. 18-19). Por fim, em 2018, foi publicado o *Policy Framework on Sound Public Governance*, documento base para uma governança pública sólida.

²⁸⁷ Versão original, em inglês: “The exercise of political, economic and administrative authority.”

accountability, transparência, eficiência, efetividade, capacidade de resposta e o *rule of law*.²⁸⁸.

É imperioso destacar a importância do estudo denominado *Governance in the public sector: a governing body perspective*, realizado pelo *International Federation of Accountants (IFAC)* e publicado em 2001, que delineou os três princípios fundamentais de governança no setor público: *Openness* (Transparência); *Integrity* (Integridade) e *Accountability* (responsabilidade de prestar contas)²⁸⁹.

No mesmo ano, porém na Europa, foi publicado o Livro Branco da Governança Europeia, documento com uma perspectiva que vai além do próprio continente, rumo à governança global e preconiza cinco princípios básicos de governança: abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência.²⁹⁰

Na mesma direção, o *Australian National Audit Office - ANAO* publicou, em 2003, o Guia de melhores práticas para a governança no setor público, documento que ratifica os princípios preconizados pela IFAC e acrescenta a liderança, o compromisso e integração como demais princípios da governança pública. Esse movimento de tornar o setor público mais eficiente e ético foi seguido pela publicação conjunta em 2004 - pelo *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy - CIPFA* e pelo *Office for Public Management Ltd - OPM* - do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, cujos seis princípios somam-se aos já apresentados, com ênfase na eficiência e na eficácia.

Segundo Valle, a OCDE promoveu, em 2007, um refinamento do conceito originalmente enunciado, que passou a assumir, a partir de publicação originária do grupo temático dedicado à governança e combate à corrupção o seguinte conteúdo que, em razão da aproximação com o tema da corrupção, merece destaque:

[...] governança se refere à maneira através da qual os agentes e instituições públicas adquirem e exercem sua autoridade para o provimento de bens e serviços públicos, incluindo a oferta de serviços essenciais, infraestrutura e um

²⁸⁸ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Policy Framework for Investment**. Paris: OCDE, 2011.

²⁸⁹ INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective - International Public Sector Study 13**, 2001. Disponível em: <<https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2021.

²⁹⁰ COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco sobre Governança Europeia**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/PT/1-2001-428-PT-F1-1.Pdf>> Acesso em: 25 nov. 2021.

ambiente favorável ao investimento – corrupção é um produto de uma governança frágil.²⁹¹

Osborne, por sua vez, relata que a literatura distingue três espécies de governança: *governança corporativa*, *boa governança* e *governança pública*²⁹², e afirma que a “governança pública”²⁹³ pode ser dividida em cinco vertentes teóricas distintas, que têm um importante papel para a compreensão do modelo de gestão pública da Nova Governança Pública: a) Governança sociopolítica, preocupada com as relações institucionais gerais na sociedade e b) Governança de políticas públicas, atenta à forma como elites e redes de políticas interagem para criar e governar o processo de políticas públicas; c) Governança administrativa, concernente à aplicação efetiva do modelo da Administração Pública e seu reposicionamento para abranger as complexidades do Estado contemporâneo; d) Governança de contratos, que trata do funcionamento interno do modelo gerencial, e particularmente a governança das relações contratuais na prestação de serviços públicos e e) Governança de rede (*network governance*), preocupada com o modo como “redes interorganizacionais auto-organizadas” funcionam com e sem governo para fornecer serviços públicos.²⁹⁴

Repise-se, por oportuno, que é esta concepção administrativa da governança pública dada por Osborne que será utilizada como referencial teórico para as análises desta tese, como já adiantado em “Metodologia”.

²⁹¹ VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p.39-40.

²⁹² Segundo o autor (OSBORNE, Stephen. **The (new) public governance: a suitable case for treatment?**, p.6), a governança corporativa se dedica à análise dos sistemas e processos internos que proveem direcionamento e *accountability* a qualquer organização. A boa governança, por sua vez, diz respeito à elaboração de modelos normativos de governança social, política e administrativa, por parte de organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial. Por fim, a governança pública pode ser dividida em cinco dimensões: sociopolíticas, de políticas públicas, administrativa, de contratos e de rede.

²⁹³ Parte da doutrina atribui à França a origem da concepção de governança pública, no Direito Administrativo Francês da primeira década do século XX, tendo como precursor teórico Maurice Hauriou, em sua obra *Précis de Droit et de Droit Public*. Neste sentido, Fernandes assevera que, ao tratar da moralidade administrativa, o clássico doutrinador francês seria “considerado pioneiro a aventar a ideia da boa administração pública”, por firmar “a necessidade de observância da moralidade administrativa, através do cumprimento das regras de conduta pertencentes à disciplina interna da Administração Pública [...]”. FERNANDES, Karen Ilanit Vernier Nunes. **A Discricionariedade Administrativa face ao Princípio da Boa Administração**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito - Universidade do Porto, Porto, 2015.

²⁹⁴ OSBORNE, Stephen. **The (new) public governance: a suitable case for treatment?**, p.6.

No mesmo rumo, Oliveira e Schwanka²⁹⁵ aduzem que, em que pese se tratar de expressão polissêmica, a governança, enquanto noção complementar e consequente do *Estado em rede*, pode ser compreendida como:

[...] um modelo alternativo a estruturas hierarquizadas de Governo, e implica que os Governos sejam mais eficazes em um marco de economia globalizada, atuando com capacidade máxima e garantindo e respeitando as normas e valores próprios de uma sociedade democrática.²⁹⁶

Esses autores asseveram que o principal objetivo da Governança Pública é atingir a estabilidade das instituições políticas e sociais, “por meio do fortalecimento do Estado de Direito e do fortalecimento da sociedade civil, mediante o fomento de uma participação e de um pluralismo de dimensões múltiplas” e, num contexto de Estado em rede e garantidor, ao qual corresponde uma Administração Pública igualmente garantidora, emerge o “direito fundamental a uma boa administração”, a ser concretizado e garantido por uma Administração Pública consensual e concertada.²⁹⁷

Esse referencial conceitual polissêmico²⁹⁸ reforça a ideia de que os modelos de gestão pública estão em constante evolução, mas que não se sucedem com supressões integrais e passam a coexistir em sincretismo, com maior preponderância de algumas de

²⁹⁵ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, [S. l.], v. 104, p. 303-322, 2009.

²⁹⁶ Consoante as lições de OLIVEIRA e SCHWANKA, “As formulações “sociedade em rede” e “Estado em rede” são de elaboração originária de Manuel CASTELLS, e têm como cenário a Era da Informação, com surgimento a partir do fim dos anos 60 e início da década de 70 ‘na coincidência histórica de três processos independentes: revolução da tecnologia da informação; crise econômica do capitalismo e do estatismo e a consequente reestruturação de ambos; e apogeu de movimentos sociais culturais, tais como libertarismo, direitos humanos, feminismo e ambientalismo’. Castells, conceitua o Estado em rede como “o Estado caracterizado pelo compartilhamento de autoridade (ou seja, em última instância, a capacidade de impor violência legitimada) em uma rede.” (Cf. CASTELLS, Manuel. *A era da informação: fim de milênio*. 3.ed. Trad.: Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2002. v. 3, p.406-407.) Concluem os autores em três ilações sobre as ideias de Castells: *lógica difusa da sociedade em rede*, cada vez mais presente nas formas de organização sociais contemporâneas; reorganização das formas de Estado, com destaque para a descentralização, policentria, horizontalidade, cooperação, gestão integrada e compartilhada; e que o resultado da aplicação prática dessas noções de sociedade em rede e Estado em rede é o *governo global*. (OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. Op. cit., p.128.)

²⁹⁷ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. Op. cit.

²⁹⁸ Consoante o pensamento de Fattore, Dubois e Lapenta, esse ecleticismo também imanente ao termo Nova Governança Pública possui base teórica igualmente plural, da qual se sobressaem a sociologia organizacional e a teoria das redes ou networks, as quais, a par das divergências, convergem em duas premissas fundamentais: a) multiplicidade de organizações que participam da escolha e da prestação dos serviços públicos, com ênfase na cooperação em lugar da competição vigente no modelo gerencial e b) modelo misto, oriundo da gestão britânica de Tony Blair, com aproveitamento das virtudes do modelo burocrático-hierárquico e do potencial do mercado, do modelo gerencial. FATTORE, Giovanni; DUBOIS, Hans F. W.; LAPENTA, Antonio. Measuring New Public Management and governance in political debate. *Public Administration Review*, [S.l.], v. 72, n. 2, p. 218–227, 1 mar. 2012.

suas principais valências, com vistas a promover maior eficiência no funcionamento da máquina pública e na provisão de serviços públicos.²⁹⁹ Para concretizar a análise, é importante identificar as principais características desse novo modelo de gestão pública que ganhou relevo nos últimos trinta anos, num contexto de *Estado em rede* e que ainda está em desenvolvimento, com especial destaque para o papel do Ministério Público Brasileiro em sua implementação interna e externa, como ferramenta anticorrupção.

Para Lindsay, Osborne e Bond³⁰⁰, o modelo da *Nova Governança Pública* está fundado nos seguintes preceitos: 1) para atender à pluralidade de necessidades da sociedade pós-moderna é imperioso que os serviços públicos sejam prestados para implementar um *valor público*, servindo as instituições públicas como incentivadoras e mediadoras³⁰¹ da coparticipação e negociação dos interesses públicos e privados, tendente ao equilíbrio casuístico entre esses valores que mais eficientemente atendam às demandas sociais; 2) evolução plural (múltiplas organizações na prestação dos serviços públicos) e pluralista (multiplicidade de processos existentes para informar o sistema de políticas públicas) da dinâmica de prestação de serviços públicos; 3) ampliação do foco da prestação de serviços para além do espectro interorganizacional, por meio de descentralização ampla e consensual, com a coparticipação do setor público, da sociedade civil e do mercado, tanto na tomada de decisões, quanto no arranjo da prestação dos serviços – democracia administrativa, que legitima ainda mais esse processo decisional e prestacional; 4) alteração das habilidades de gestão que enaltece a governação, substituindo-se a competição intra e interorganizacional pela cooperação, incluindo-se a pluralidade de conhecimentos, de perspectivas e de recursos para mais eficiente prestação dos serviços públicos, atingindo-se um *valor público*³⁰² com bases consensuais; 5) ênfase

²⁹⁹ Como já sinalizado, o conceito de *governança* poderá assumir diversas interpretações e sentidos, como: gestão em rede, coordenação, cooperação em vez de competição, coprodução, participação, liderança, transparência, responsabilidade, responsividade, foco na eficiência com satisfação do administrado, foco em pessoas e não nos serviços por si sós, gestão para o desenvolvimento sustentável. (Cf. TORFING, Jacob; TRIANTAFILLOU, Peter. What's in a name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. **International Review of Public Administration**, [S.l.], v.18, n.2, p.9–25, ago. 2013).

³⁰⁰ LINDSAY, Colin; OSBORNE, Stephen P.; BOND, Sue. The 'New Public Governance' and employability services in an Era of Crisis: challenges for third sector organizations in Scotland. **Public Administration**, [S.l.], v. 92, n. 1, p. 192–207, 1 mar. 2014.

³⁰¹ Há quem entenda, em contrapartida, pela diminuição da participação do Estado no processo de elaboração das políticas públicas. Cf. KOOIMAN, Jan. **Modern governance: new government-society interactions**. Newbury. Park, Calif.: Sage, 1993.

³⁰² Segundo Matias-Pereira, valor público é a “capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade)”. Cf. MATIAS-PEREIRA, José. A Governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010, p.125.

nos utilizadores dos serviços públicos, enquanto coprodutores, que passam a assumir postura ativa no desenho e na prestação desses serviços, cabendo às instituições públicas o importante papel de potencializar essa participação; e 6) necessidade de alteração do paradigma da lógica do negócio baseado no produto, para a lógica do negócio de serviço, considerando-se que as organizações públicas, preponderantemente, não produzem bens, mas sim prestam serviços.

Nesse trilho, Joan Pratis i Catalá afirma que *governança ou governo relacional* é “uma forma de governo própria das sociedades complexas, na qual a qualidade das interrelações entre as Administrações Públicas entre si e com os atores sociais fundamenta a legitimidade da atuação.”³⁰³

Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno discorre sobre a importância de se resgatar o sentimento do “valor público” na nova cultura de gestão pública, e destaca a necessidade de valorização do servidor público, por meio da melhora dos processos de seleção e dos incentivos à constante qualificação e integridade, resultante na recuperação do prestígio e confiança sociais no Poder Público. Assim assevera o catedrático:

No contexto da nova cultura da gestão pública e do combate à corrupção, descobre-se um processo que, sem ser absolutamente independente do marco principal, adquire substantividade própria e confere-lhe uma certa autonomia. Referimo-nos ao já citado referido processo de dignificação da vida pública através do estabelecimento de uma cultura de estritas regras éticas. (tradução nossa).³⁰⁴

Confirmando a ideia sobre o surgimento de uma nova geração de reformas administrativas que alteraram o modo de administrar, Elke Löffler assim define governança como:

[...] uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.³⁰⁵

³⁰³ PRATS I CATALÁ, Joan. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tempo. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

³⁰⁴ MORENO, Pedro Tomás Nevado-Batalla. Cumplimiento de la legalidad en la Nueva cultura de Gestión pública: propuestas y realidades en la lucha contra la corrupción. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coord.). **La corrupción en un mundo globalizado**: análisis interdisciplinar. Madrid: Ratio Legis, 2004, p.104.

³⁰⁵ LÖFFLER, Elke apud KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p.479-99, maio/jun. 2006. p. 482.

Esses elementos designam, basicamente, um novo modelo de administração, pelo qual, num contexto de Estado em rede, plural e pluralista, há uma interação entre os gestores públicos, a sociedade civil e os atores do mercado, para a criação e governabilidade durante todo o processo de decisão e prestação dos serviços públicos.³⁰⁶ Silvestre afirma que, enquanto processo, a governança é sequência concatenada de atos, relativamente estável, em que vários atores participam e negociam dentro de parâmetros normativos perfeitamente delineados.³⁰⁷

Juliana Bonacorsi de Palma preleciona que a governança é uma concepção de gestão resultante de várias correntes teóricas que convergem à ideia de que se trata, efetivamente, de um modelo híbrido de atuação administrativa, em que as decisões administrativas são compostas pela Administração Pública e pelos administrados de forma consensual, a partir da relativização do formalismo jurídico e da flexibilização dos institutos jurídicos voltados à satisfação de finalidades específicas, conforme o caso concreto.³⁰⁸

Esse modelo de governança pública da contemporaneidade requer capacidades de resolução dos problemas públicos para além da prestação exclusivamente pública, o que é, aliás, democraticamente desejável.³⁰⁹ Essa nova forma de administrar a coisa pública leva em conta a perspectiva de todas as partes interessadas (*stakeholders*³¹⁰) e reconhece uma responsabilidade comum entre todos os atores estatais para com o seu desenvolvimento, motivo pelo qual fomenta e enfatiza o estabelecimento de redes e práticas de participação, integração e coprodução nos serviços públicos, nas quais todos (gestores, mercado e sociedade civil) contribuem para o alcance de melhores resultados públicos e para o fortalecimento do valor público em conformidade ético-normativa.³¹¹

³⁰⁶ EVANS, Bryan; SAPHEA, Halina. Are non-government policy actors being heard? Assessing New Public Governance in three Canadian provinces. *Canadian Public Administration*, [S.l.], v. 58, n. 2, p. 249-270, 2015.

³⁰⁷ SILVESTRE, Hugo Consciência. Op. cit., p.55.

³⁰⁸ PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e Acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015, p.142.

³⁰⁹ HEAD, Brian. Wicked problems in public policy. *Public Policy*, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 101-108, 2008.

³¹⁰ *Stakeholders* são aqueles atores, individuais ou coletivos e passíveis de identificação, afetados pela ação de uma organização, ou capazes de influenciá-la. Cf. FREEMAN, R. Edward; REED, David L. Stockholders and stakeholders: A new perspective on corporate governance. *California Management Review*, [S.l.], v. 25, n. 3, p. 88-106, 1983.

³¹¹ BOVAIR, Tony; LÖEFFLER, Elke. **Public management and governance**. New York: Routledge, 2009.

Nesse mesmo plano de ideias, com destaque às valências de governação em rede, de coconstrução das políticas públicas, de participação administrativa democrática e de consensualidade, Augusti Cerrillo i Martínez entende que a governança está constituída pelas normas e regras que orientam a interação no quadro de redes de atores públicos, privados e sociais, interdependentes na definição do interesse geral em ambientes complexos e dinâmicos, associando, sobretudo, a ideia de governação a um maior envolvimento dos atores não governamentais no desenho e implementação das políticas públicas.³¹² O autor referencia Renate Mayntz - “governança como uma nova forma de governar, diferente do modelo hierárquico de controle, mais cooperativa, em que os atores estatais e não estatais participam de redes mistas público-privadas”³¹³ (tradução nossa) - para dizer que a governança é caracterizada por adotar uma perspectiva mais cooperativa e consensual do que a ocorrida nos modelos tradicionais de governar.

Em conclusão teórica, a literatura assevera que esse novo modelo estabeleceu uma orientação da gestão ao cidadão e deve observar, basicamente, oito princípios e boas práticas: planeamento estratégico; atuação em rede; participação administrativa democrática; consensualidade; priorização da prevenção ao ilícito; coconstrução da gestão e das políticas públicas; *accountability/responsiveness*; transparência e integridade/*compliance* (Van Doeveren³¹⁴; Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobatón³¹⁵; Hyden; Court e Mease³¹⁶).

Para além do campo teórico, as discussões sobre o tema da Nova Governança Pública justificam-se, também, sob a perspectiva desenvolvimentista empírica, nos moldes do que destaca Matias-Pereira, ao correlacionar a governança pública com o desempenho dos países no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), referido no Relatório do Desenvolvimento Humano, publicado anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)³¹⁷. Em 2017, o Brasil

³¹² I MARTÍNEZ, Agustí Cerrillo. La gobernanza de hoy: introducción. In. I MARTÍNEZ, Agustí Cerrillo et al. (coord.). **La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p.10.

³¹³ MAYNTZ, Renate. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. **Reforma y democracia**, [S.l.], n. 21, p. 7-22, 2001, p. 1.

³¹⁴ VAN DOEVEREN, Veerle. Rethinking good governance. **Public Integrity**, [S.l.], v. 16, n. 4, p. 301-318, 2011.

³¹⁵ KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. **Governance matters: from measurement to action**. Finance and Development. Jun. 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2DmPPPI> Acesso em: 15 ago. 2021.

³¹⁶ HYDEN, Goran; COURT, Julius; MEASE, Kenneth. **Making sense of governance: empirical evidence from sixteen developing countries**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

³¹⁷ No contexto da governança pública, vale o registro da correlação entre a corrupção e os indicadores sociais, a ser explorado mais adiante.

estagnava-se na posição 79 do ranking de 188 países, com IDH de 0,754, o que, segundo o autor “[...] evidencia a incapacidade de se realizar uma boa governança [...]”.³¹⁸ Esse quadro se agravou em 2020, fazendo com que o Brasil caísse 5 posições no ranking, passando a ocupar o lugar de número 84, com a pontuação 0,765, de acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano 2020, fato que, inexoravelmente, revela os impactos negativos da defasagem da governança no desenvolvimento humano nacional.³¹⁹

Em percuciente síntese, Cavalcante, Lotta e Oliveira preconizam que:

Em linhas gerais, a literatura defende a predominância de um conjunto de tendências (princípios e/ou ferramentas) de gestão que vêm norteando o funcionamento do setor público e a produção de políticas públicas (Bourgon, 2010; Grau, 2004; Pollitt e Bouckaert, 2011; Carneiro e Menicucci, 2011; Dunleavy et al., 2006), quais sejam: aumento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização (*accountability*); promoção do governo eletrônico (*e-government*); novos arranjos de políticas públicas, com papel mais ativo dos cidadãos; atuação em redes e parcerias; e ampliação na utilização de tecnologia de informação e comunicação (TIC).³²⁰

Esse é o cerne da identificação da transição para esse novo modelo de gestão pública: a compreensão dos preceitos de governança - num ambiente social complexo, com um modelo de Estado em rede, plural e pluralista - em seus referenciais teórico (governança pública), normativo (direito fundamental à boa governança) e pragmático (boa governança), como o epicentro da administração pública, e não apenas como um elemento isolado de gestão.

Consoante o que foi anotado em “Metodologia”, o referencial conceitual operacional adotado nesta tese sobre Nova Governança Pública é o de um relativamente novo modelo de gestão misto, que congrega as boas qualidades dos modelos burocrático e gerencial, e é caracterizado por seis princípios e boas práticas fundamentais, porém não exaustivos, foco de análise desta tese: planejamento estratégico; atuação em rede; participação administrativa democrática; consensualidade; priorização da prevenção ao ilícito; coconstrução da gestão e das políticas públicas; *accountability/responsiveness*;

³¹⁸ MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p.217.

³¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2020**. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2020_overview_portuguese.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³²⁰ CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 75.

transparência e integridade (*compliance*). No âmbito brasileiro, some-se a isso a referida base normativa constitucional, que concebe a governança pública como um direito fundamental à boa administração pública e o conceito mais instrumental do Decreto n. 9.203/2017 – “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” - totalmente aplicáveis ao Ministério Público, seja no desempenho de sua gestão, seja no exercício da atividade finalística de defesa do patrimônio público.

O Referencial Básico de Governança, do Tribunal de Contas da União explora a governança pública sob quatro perspectivas: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais. Assim dispõe o referencial:

Enquanto a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades³²¹.

Sob o ponto de vista pragmático, para a promoção de tão substanciais alterações estruturais e das práticas de administração, inevitavelmente, fazem-se necessários novos instrumentos de administração, novo sistema normativo e indicadores de medição de desempenho para o acompanhamento da realização das políticas públicas e prestação de serviços públicos sob essas novas premissas.³²²

Assim, vale analisar, nos planos institucional-normativo, cultural e de gestão (práticas de boa governança), os sinais da gradativa transição da administração pública nacional ao modelo de governança e, nesse contexto, qual o papel do Ministério Público para a implementação da Nova Governança Pública, interna e externamente, como instrumento anticorrupção.

³²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública/Tribunal de Contas da União: Versão 2** - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, p. 26.

³²² NEVES, Fernando; ALLEDI FILHO, Cid; QUELHAS, Osvaldo; BONINA, Noemi; VIEIRA, Júlio; MARQUES, Vânia. Governança Pública: uma análise conceitual e comparativa. **Revista Espacios**, [S.l.], v. 38, n. 07, p. 6-29, 2017.

Influenciado pela cultura da governança corporativa que vinha dominando as atenções da gestão das grandes empresas mundiais nos últimos 30 anos, deu-se início a um movimento institucional-normativa, no plano internacional, do qual destacou-se como grande marco à consagração da boa governança como direito fundamental a promulgação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta de Nice), proclamada em 7 de dezembro de 2000³²³ e que ganhou caráter vinculante aos países membros da União Europeia com o firmamento do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009, que, a partir de então, incorporaram o direito à boa governança como direito constitucional fundamental em suas ordens jurídicas internas.

Examinando o referido documento europeu, Casesse³²⁴ preleciona que seu processo de surgimento e desenvolvimento vem sendo gradativo, por ao menos por duzentos anos, e em diversas etapas. Atualmente, segundo ele, os princípios da Administração Pública foram constitucionalizados, tanto em normas nacionais (exemplo eloquente é o art. 97 da Constituição Italiana de 1947, que firma os princípios da imparcialidade e do bom andamento da administração pública) quanto supranacionais.³²⁵ Segue sua imensurável contribuição teórica afirmando que o direito à boa administração possui conteúdo variável, do qual se firmam alguns princípios fundamentais: “*rule of law*” e “*due process of law*”, como o direito de acesso à Administração Pública, o direito de ser ouvido e de obter uma decisão motivada; princípios da imparcialidade, da razoabilidade, da equidade, da coerência, da proporcionalidade e da ausência de

³²³ “Artigo 41. Direito a uma boa administração 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respetivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

³²⁴ CASSESE, Sabino. **Il Diritto alla buona amministrazione**. Barcelona, 2011. Disponível em: <<http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/05/Diritto-alla-buona-amministrazionebarcellona-> . Acesso em: 24 maio 2021.

³²⁵ Discorrendo sobre a supranacionalidade desse direito, nessa quarta fase de normatização, Casesse escreve: “La quarta fase vede l’espansione a livello sopranazionale e globale di principi amministrativi. Il Trattato della Comunità europea impone il rispetto di principi di “sana gestione finanziaria” (art. 248.2) e di “buona gestione finanziaria” (art. 274.1) e dell’obbligo di motivazione degli atti (art. 253.1). Le corti europee hanno stabilito, con una giurisprudenza ormai pluridecennale, il dovere di diligenza e l’obbligo di decidere in un termine ragionevole dell’amministrazione, nonché il diritto di accesso e il diritto di ascolto dei cittadini.” Ibidem, p. 3.

discriminação. Além disso, julga fundamental o desenvolvimento do direito à participação, a obrigação da decisão motivada e do princípio da transparência.

Outro documento marcante sobre governança pública no âmbito da União Europeia é a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, que dispõe sobre contratações públicas. O Título IV do documento trata especificamente da governança, que não tinha precedentes normativos, salvo o título V, da Diretiva 2004/18 do Conselho da Europa. Seguindo as linhas do Livro Branco sobre Governança da União Europeia, obrigações incluídas na Diretiva 2014/24 são dirigidas principalmente à Comissão, aos Estados-Membros e aos poderes adjudicatórios, e referem-se, sobretudo, à supervisão da aplicação das normas sobre contratos públicos, informações e estatísticas sobre os contratos, bem como sobre a cooperação administrativa (atuação em rede, cooperação e consensualidade).

Conforme José Antonio Moreno Molina, de todo o novo conjunto normativo da União Europeia e nos termos da marcante jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, se depreende, claramente, que, para além da burocracia e do gerencialismo, a governança pública representa uma mudança de paradigma na administração pública, em especial nas contratações públicas, que garanta o direito fundamental à boa administração pública e os princípios da eficácia, eficiência, transparência e integridade.³²⁶

Especificamente para o Ministério Público, pode-se dizer que o marco normativo inaugural global desse movimento de governança interna e externa foi o “*Guidelines on the Role of Prosecutors*”, adotado pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção ao Crime e Tratamento de Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990. O documento trouxe várias diretrizes de governança para a atuação dos membros dos Ministérios Públicos dos países membros da ONU, dentre as quais: rigorosa seleção e treinamento (item 1); imparcialidade, para evitar discriminações de quaisquer espécies (itens 2 e 13); controle da integridade das condutas (item 2, *b*); condições de trabalho adequadas (item 3 a 7); liberdade de expressão e associação (itens 8 e 9); independência da função jurisdicional (item 10); priorização da atuação

³²⁶ MOLINA, José Antonio Moreno. Gobernanza y nueva organización administrativa en la reciente legislación española y de la unión europea sobre contratación pública. **Revista de Administración Pública**, [S.l.], n. 204, p. 343-373, sep./dic. 2017.

anticorrupção (item 15); responsabilidade (itens 21 e 22); prevenção, repressão e reportagem de ilícitos (itens 23 e 24).³²⁷

Em 25 de setembro de 2015, foi aprovada a Resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral da ONU, que criou a “Agenda 2030”, com o estabelecimento de vários Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, dentre os quais o “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (Objetivo 16), que possui alguns desdobramentos que vão exatamente ao encontro do que preconiza o modelo da Nova Governança Pública: 16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos; 16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas; 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis; 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

Em 12 de outubro de 2017, após 17 anos desde a edição da Recomendação Rec (2000)19 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa sobre o Papel do Ministério Público no Sistema de Justiça Criminal, o Conselho da União Europeia editou o Regulamento (UE) n. 2017/1939, que, adotando claramente um modelo de governança – por atuação em rede de cooperação comunitária mútua (*considerandos* e art. 46º); transparência na atuação (considerando 118); priorização do consenso (considerando 24) e prevenção, especialmente à corrupção (art. 110º) - instituiu a Procuradoria Europeia (Ministério Público Europeu), responsável por investigar, instaurar a ação penal e deduzir acusação e sustentá-la na instrução e no julgamento contra os autores e seus cúmplices nas infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União previstas na Diretiva (UE) 2017/1371 e determinadas no regulamento.³²⁸

No cenário latino-americano, em 2006 foi firmado um importante marco normativo que teve o Brasil também como subscritor: o *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Por ele, os signatários normatizaram os contornos da boa administração.³²⁹ Em

³²⁷ UNITED NATIONS. **Guidelines on the Role of Prosecutors**. Havana, Cuba, 1990. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/files/Guidelines%20on%20the%20Role%20of%20Prosecutors%20.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2022.

³²⁸ Conselho da União Europeia. Regulamento EU 2017/1939. Luxemburgo, 2017.

³²⁹ CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD. **Código Iberoamericano de Buen Gobierno**. Montevideo, 2006. Disponível em: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf>. Acesso em: 24 maio 2021.

2013, o direito à boa governança e sua fundamentalidade foram mais uma vez reconhecidos, *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública* foi aprovada pelo Conselho Diretivo do CLAD, em 10 de outubro.³³⁰

No Brasil, a nosso modesto juízo, diferentemente do que se passou com o modelo burocrático e com o modelo gerencial, não há como precisar um marco inicial específico de reformas para a transição ao modelo de Nova Governança Pública, mas existem indicativos normativos, culturais e pragmáticos, em constante desenvolvimento, que sinalizam a absorção e aplicação dos preceitos de governança pública à atividade administrativa nacional, a partir dos anos 2000.

A exemplo do que se passou com as transformações administrativas do passado ao presente, a incorporação e a institucionalização das normas, preceitos e práticas de governança têm sido gradativamente concretizadas. Em um contexto de administração pública em rede, esse processo é impulsionado por todos os *stakeholders*, seja por parte da iniciativa privada, a qual já vinha implementando práticas de governança anteriormente; seja pelas demandas sociais, cada vez mais complexas e plurais, exigentes de respostas estatais rápidas, eficientes e coproduzidas em consenso; seja por parte do próprio profissionalismo público, em constante evolução.

³³⁰ Nesse sentido, destacamos seu preâmbulo e seu artigo 25: “[...] La buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad. En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional 3 de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración Pública, del que se derivan, como reconoce la presente Carta, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana. La buena Administración Pública, sea como principio, como obligación o como derecho fundamental, no es ciertamente una novedad de este tiempo. La Administración Pública siempre ha estado, está, y seguirá estando, presidida por el muy noble y superior principio de servir con objetividad al interés general. Ahora, con más medios materiales y más personal preparado, tal exigencia en el funcionamiento y estructura de la Administración Pública implica que el conjunto de derechos y deberes que definen la posición jurídica del ciudadano esté más claramente reconocido en el ordenamiento jurídico y, por ende, sea mejor conocido por todos los ciudadanos. [...] 25. Los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana. En concreto, el derecho fundamental a la buena Administración Pública se compone, entre otros, de los derechos señalados en los artículos siguientes, que se podrán ejercer de acuerdo con lo previsto por la legislación de cada país.”

Na dimensão normativa da governança, em que pese carecer de previsão expressa no ordenamento jurídico brasileiro³³¹, o direito fundamental à boa governança pode ser reconhecido como uma das bases constitucionais fundantes do próprio regime republicano, do Estado Democrático de Direito e da Administração Pública, como já preconizado no início do século XX pelo administrativista italiano por Guido Falzone, ao desenvolver as ideias iniciais de Hauriou e afirmar que o dever de boa administração é dever do Estado, na constante persecução do atendimento ao interesse público, da melhor forma.³³² Inexoravelmente, a dupla via consequencial do dever público em prover a boa administração é sua conversão em direito difuso; trata-se, portanto, por um lado, de decorrência da própria natureza jurídica fundamental do patrimônio público (concepção ampliada e continente da proibição administrativa e da boa administração pública)³³³, de prestação positiva do Estado Democrático de Direito e, de outro, em direito fundamental difuso, plenamente exigível e gerador de responsabilidades em todas as instâncias sancionadoras.³³⁴

Sobre o tema, assim lecionou Teori Albino Zavascki:

O direito a um governo honesto, eficiente e zeloso pelas coisas públicas, tem, nesse sentido, natureza transindividual – decorrendo, como decorre, do Estado Democrático, ele não pertence a ninguém individualmente: o seu titular é o povo, em nome e em benefício de quem o poder deve ser exercido.³³⁵

A título não exauriente, pode-se citar diversos dispositivos insertos na Constituição da República de 1988 que podem servir de base normativa para a compreensão da boa governança como um direito fundamental difuso: princípios republicano democrático (art. 1º); princípio da não taxatividade dos direitos fundamentais (art. 5º, § 2º); princípios regentes da administração pública (art. 37, caput e 5, § 4º, este último na dimensão da responsabilidade); e princípios decorrentes dos objetivos fundamentais da República (art. 3º).

Nesse linear de ideias, Rodriguez-Arana Muñoz afirma que se trata de “um direito que assiste aos cidadãos, exigível perante os Tribunais, com as dificuldades, é verdade,

³³¹ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Op. cit., p.81

³³² FALZONE, Guido. **Il dovere di buona amministrazione**. Milano: Giuffrè, 1953, p.72.

³³³ Nesse sentido e com maior profundidade, cf. WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**: análise crítica e desafios para a atuação eficiente do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p.31-33.

³³⁴ Neste sentido, CASSESE, Sabino. **Il diritto alla buona amministrazione**, p.3.

³³⁵ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p.100.

que implica o conteúdo desse novo direito”.³³⁶ No mesmo prumo jurídico-normativo, Valle³³⁷ aduz que a governança seria a tradução objetiva do direito fundamental à boa administração, perfeitamente compatível com a sua dimensão subjetiva, consubstanciada nas expectativas individuais ou coletivas sobre a ação administrativa.

No plano institucional-normativo infraconstitucional, esse movimento legislativo de proteção ao patrimônio público é continuado, formando-se o que se pode denominar *Microsistema de Tutela do Patrimônio Público*³³⁸, em cujo epicentro se encontra a CR/88, orbitada por diversas normas jurídicas protetivas desse conjunto de bens e de responsabilização, que acabam por obrigar o gestor público e os que da gestão participam ou se beneficiam a observarem os deveres decorrentes da concepção da boa governança.

Além dessas normas protetivas e responsabilizadoras que, inegavelmente, também possuem conteúdo pedagógico-programático que obrigam ao cumprimento de preceitos de boa governança, a partir do início dos anos 2000, começam a surgir normas nacionais que passaram a expressar nitidamente alguns preceitos de governança pública.

Em 23 de fevereiro de 2005, foi publicado o Decreto n. 5.378, que, corroborando a ideia já preconizada de coexistência de valências características dos modelos administrativos anteriores (burocrático e gerencial), instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, prevendo, em vários de seus dispositivos, alguns comandos indicativamente alinhados aos preceitos do novo modelo de gestão nominado Nova Governança Pública: integração (arts. 2º, *caput* e 5º); foco nos serviços e atendimento ao interesse público (art. 2º, *caput*); promoção da governança (art. 2º, I); promoção da gestão democrática, participativa, transparente e ética (art. 2º, V; art. 6º e art. 8º, III); cooperação (art. 3º, I); coconstrução das políticas públicas (art. 6º).

Dando continuidade a esse movimento em nível federal, em 28 de maio de 2008 foi assinada a Carta de Brasília sobre Gestão Pública, documento programático firmado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração – CONSAD, que já contemplava princípios de Nova Governança Pública como a mecanismos de cooperação e integração, a

³³⁶ RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Direito fundamental à boa Administração Pública**, p.14.

³³⁷ VALLE, Vanice Regina Lirio do. Op. cit., p.162.

³³⁸ Exemplificativa e cronologicamente, podem ser citadas as seguintes leis nacionais que compõe o microsistema extrapenal de tutela ao patrimônio público, à probidade administrativa e à boa governança: Lei n. 4.717/65; Lei n. 7.347/85; Lei n. 8.078/90; Lei n. 8.429/92; Lei Complementar n. 101/00; Lei n. 12.527/11; e Lei n. 12.846/13.

intensificação do uso de tecnologia, incentivo às parcerias entre Estado e sociedade civil, prevenção e combate à corrupção (transparência e controle social, gestão da ética e sistemas de alerta).

Em 17 de março de 2009 foi expedido um decreto que instituiu aquele ano como “Ano Nacional da Gestão Pública” Agenda Comum de Gestão Pública União-Estados, instrumento que evidenciou a adoção de vários preceitos da Nova Governança Pública como nortes transformadores da gestão pública nacional, nominados como objetivos traçados em dez eixos fundamentais. Podem-se extrair algumas metas claramente alinhadas à NPG, tais como a articulação, a integração, a atuação sistêmica e em rede, a cooperação, a implementação da governança, a participação administrativa (instrumentalização das instâncias de participação social), a contratualização da gestão e a transparência.³³⁹ Além disso, o referido pacto apresentou os principais obstáculos e desafios para o desenvolvimento da gestão pública brasileira à luz dos preceitos da NPG: profissionalização; qualidade das políticas públicas; pluralismo e pluralidade; repactuação federativa das políticas públicas; atuação adequada e eficiente dos órgãos de controle; e implementação da governança.³⁴⁰

No ano de 2014, o Tribunal de Contas da União lançou se Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, que estabeleceu princípios e diretrizes sobre a governança pública e tornou fonte de consulta para diversas ações de implantação do novo modelo à gestão pública nacional.³⁴¹ No mesmo ano, foi publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito do Programa GESPÚBLICA, o documento “Modelo de Excelência em Gestão Pública”, em cuja apresentação se colocam dois desafios básicos de implementação que se coadunam perfeitamente com o modelo da Nova Governança Pública: participação administrativa e atuação em rede com todos os *stakeholders* envolvidos no processo decisório público (agentes públicos e privados).³⁴²

³³⁹ BRASIL. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública)**. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/agenda_comum_de_gestao_publica_uniao-estados_assinada.pdf> Acesso em: 25 maio 2021.

³⁴⁰ CUNTO, Jean Marcel, et. al., op. cit., p. 72.

³⁴¹ <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>

³⁴² BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa GESPÚBLICA - Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília: MP/SEGEP, 2014. Versão 1/2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/598/2/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2021.

Dando seguimento ao desenvolvimento da gestão pública federal, foi editada a Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.³⁴³ A norma traz diversos vetores de incorporação da governança corporativa ao setor empresarial público, indicando uma evolução em relação ao modelo gerencial.

Em continuidade, sob a influência do Panorama da Administração Pública para a América Latina e o Caribe, publicado pela OCDE em 2016, veio a lume o Decreto n. 9.203, de no dia 22 de novembro de 2017, que, pioneira e marcadamente, dispôs sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em clara adoção dos princípios atribuídos doutrinariamente ao novo modelo de administração chamado de Nova Governança Pública. Alinhando-se ao conteúdo produzido pela doutrina sobre o tema, o ato normativo federal tratou de incorporar expressamente à gestão pública federal os conceitos de governança pública e valor público (art. 2º, I e II), cernes do modelo da NPG, dando-lhes direcionamento programático e pragmático por meio dos *princípios* (I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI – transparência); *diretrizes* (destaque para: I – resultados para a sociedade; II- simplificação e modernização da gestão pública; III- controle de resultados; IV- altos padrões de conduta para a alta administração; V- transparência; e VI- prestação de contas e responsabilidade) e *mecanismos* (I- liderança; II – estratégia; e III – controle) anunciados, respectivamente, nos arts. 3º, 4º e 5º.³⁴⁴

No mesmo ano foi apresentado o Projeto de Lei n. 9.163, que também dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Conforme a justificativa apresentada ao Presidente da República, pelo Ministro da Controladoria-Geral da União, o cenário nacional expõe a necessidade da edição de uma *Lei de Governança Pública*, que seria uma extensão da Emenda Constitucional n. 19/98, “[...] com o objetivo de estabelecer princípios, diretrizes e práticas de governança pública voltadas à melhoria do desempenho das organizações no

³⁴³ Em caráter exemplificativo, o Estado de Minas Gerais, acorde com o novo regime jurídico das estatais instituído pela Lei n.º 13.303/16, editou dois regulamentos aplicáveis à gestão de suas empresas controladas, especificamente sobre diretrizes e procedimentos de governança: Decreto Estadual nº 47.105, de 16 de dezembro de 2016 e o Decreto Estadual nº 47.154, de 20 de fevereiro de 2017.

³⁴⁴ BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro De 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm> Acesso em: 24 maio 2021.

cumprimento de sua missão institucional.” Em complemento, a finalidade é “[...] fortalecer as instituições brasileiras, de modo a gerar, preservar e entregar valor público com transparência, efetividade e *accountability* à sociedade.”³⁴⁵ Os dispositivos do PL estaria alinhada à recomendações mais atuais de organizações internacionais especializadas no tema, em especial a OCDE; aos referenciais de governança do Tribunal de Contas da União; e a uma revisão da literatura especializada. Como princípios da governança, estabeleceria em seu art. 3º: i) capacidade de resposta; ii) integridade; iii) confiabilidade; iv) melhoria regulatória; v) prestação de contas e responsabilidade; e vi) transparência.

A Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais) é considerada como um marco para a implementação dos programas de integridade no setor público, pilar fundamental da Nova Governança Pública. Em seu artigo 9º, a norma impõe que as empresas públicas e sociedades de economia mista adotem regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam: I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno; II - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos e III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

Em 2018, o Governo Federal publicou o Guia da Política de Governança, que apresenta princípios e diretrizes para a implementação dessa política em âmbito nacional.³⁴⁶

Mais recentemente, em 28 de maio de 2020, foi publicado o Decreto n. 10.382, que institui o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado – TransformaGov, cuja finalidade é a “[...] implementação de medidas de transformação institucional, de modernização das estruturas regimentais e de aprimoramento da gestão estratégica nos órgãos e entidades para o alcance de melhores resultados” e traçou diversos objetivos alinhados ao modelo de NPG (incisos do art. 2º e art. 7º).³⁴⁷

Em nível estadual, a título de exemplo, cita-se a Lei n. 23.304, de 30 de maio de 2019, que estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado. Essa norma

³⁴⁵ BRASIL. Câmara Legislativa. **Projeto de Lei n. 9.163, de 2017**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=03B1BAD0AED80B38DE71CE020A368683.proposicoesWebExterno1?codteor=1627992&filename=Avulso+-PL+9163/2017.> Acesso em: 25 maio 2021.

³⁴⁶ BRASIL. Casa Civil. **Guia da Política de Governança Pública**. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica.>> Acesso em: 25 maio 2021.

³⁴⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10382.htm. Acesso em: 25 maio 2021.

estadual adota claramente preceitos da NPG, prevendo ostensivamente mecanismos (art. 6º: conselho de políticas públicas; conferência estadual; mesa de diálogo; audiência pública; e consulta pública) e instâncias de governança (art. Escritório de Ações Prioritárias; Câmara de Coordenação da Ação Governamental - CCGOV; o Comitê de Orçamento e Finanças - Cofin; e o Comitê de Coordenação e Governança de Estatais – CCGE).³⁴⁸

Em 24 de março de 2022, a Controladoria-Geral da União editou a Portaria n.º 6/22, que, nos termos da Agenda 2030 da ONU, instituiu o “Programa Time Brasil”, como a principal iniciativa do órgão com foco em governo aberto local, para apoiar e orientar os Estados, os Municípios e o Distrito Federal com vistas à adoção de políticas de prevenção da corrupção, de promoção da integridade e de governo aberto, e para a promoção da transparência, do acesso à informação e da participação social.³⁴⁹

Em finalização, o que se pode constatar é que os desenhos estruturais do Estado e os modelos de administração pública estão em constante movimento, especialmente demandados por uma sociedade pós-moderna, marcada pelo pluralismo e dinamismo.³⁵⁰ Ainda que não tenha suprimido algumas características básicas dos outros modelos de gestão pública, a Nova Governança Pública intenta sanar os déficits de responsividade administrativos, pela substituição da hierarquia e controle do *New Deal* por um modelo mais participativo e colaborativo, no qual governo, mercado e sociedade compartilham a responsabilidade de atingir as metas políticas. Impulsionada pela inovação dinâmica, a visão de governança do chamado *Renew Deal* intenta promover a integração de desenvolvimentos em tecnologia, globalização, comunicações, organização econômica, privatização, com ascensão de atores não estatais, juntamente com desenvolvimentos nas teorias jurídica e democrática.³⁵¹

O Banco Mundial produz, periodicamente desde 1996, um dos mais conhecidos índices de governança, o *Worldwide Governance Indicators – WGI*, por meio de avaliações de diversos indicadores macroscópicos colhidos em diversos países do mundo,

³⁴⁸MINAS GERAIS (Estado). Lei nº 23304, de 30/05/2019 - Texto Atualizado: Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Legislação do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 30 maio 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23304&ano=2019>. Acesso em: 26 maio 2021.

³⁴⁹ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Time Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil>. Acesso em: 14 mar. 2023.

³⁵⁰ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Trad.: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

³⁵¹ LOBEL, Orly. The Renew deal: the fall of regulation and rise of governance in contemporary legal thought. **Minnesota Law Review**, [S.l.], n. 89, p. 264-265, 2004-2005.

com a finalidade de auxiliá-los a melhorar suas governabilidades e controlar a corrupção. São seis dimensões definidoras da governabilidade de um país: (i) Participação e prestação de contas; (ii) Estabilidade política e abstenção de violência/terrorismo; (iii) Eficiência governamental; (iv) Qualidade regulatória; (v) Estado de Direito; (vi) Controle da Corrupção.³⁵²

A avaliação do Brasil demonstra a baixa implementação da governança pública, especialmente no indicador de controle da corrupção. Vejamos os números da avaliação sobre a governança (de -2,5 a +2,5) e o ranking percentual (de 0 a 100), apenas quanto à participação/prestação de contas, à eficiência governamental e ao controle da corrupção, pela maior afinidade com o tema tratado nesta tese, conforme Tabela 2.

TABELA 2 - Indicadores de Governança da *Worldwide Governance Indicators* (WGI do Banco Mundial)

INDICADOR	Governança (de -2,5 a +2,5)	Ranking percentual (de 0 a 100)
Participação e prestação de contas	0,26	56,52
Eficiência governamental	-0,45	36,54
Controle da Corrupção	-0,34	43,75

Fonte: BANCO MUNDIAL³⁵³

Sedimentadas essas ideias de Nova Governança Pública, especialmente a valência encontrada no binômio *accountability/responsiveness*, emerge, como elemento imprescindível, a implementação de medidas preventivas e repressivas ao fenômeno da corrupção, sob pena de todas as demais características essenciais desse novel regime restarem seriamente comprometidas ou até mesmo inviabilizadas.

E é nesse espectro que se encontra o cerne da pesquisa em tela, para analisar qual o papel do Ministério Público Brasileiro, enquanto instituição permanente responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, na implementação dos preceitos desse novo modelo de gestão, nas dimensões interna e externa, nas atividades de gestão e de defesa extrapenal do patrimônio público, com a funcionalidade instrumental de prevenção e repressão eficientes à corrupção.

³⁵²WORLD BANK. **Worldwide Governance Indicators - 2021**. Disponível em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Acesso em: 25 maio 2021.

³⁵³ Idem.

1.1.4.1 O “Ministério Público Governante ou da Nova Governança Pública”

Em sinergia às transformações experimentando nos últimos tempos pelo Estado e pela Administração Pública, o Ministério Público brasileiro atualmente também vem passando por alterações estruturais, de gestão e de desempenho funcional que expressam a institucionalização do modelo da NGP, ainda em constante desenvolvimento.

Muito embora possa ser controverso se apontar um único marco histórico-normativo que represente essa guinada para a governança e seja certo que o tema ainda é cientificamente pouquíssimo explorado, não restam dúvidas que, além da matriz constitucional do art. 127, III, da CR/88 e do *Microsistema de Tutela do Patrimônio Público*³⁵⁴, existem diversos atos normativos - vinculantes e recomendatórias - emanados de órgãos componentes da própria estrutura do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público dos quais podem ser extraídos e implementados princípios e diretrizes da Nova Governança Pública, tanto na atuação administrativa de gestão da própria Instituição, quanto na atuação finalística extrajudicial de tutela do patrimônio público, o que passou a ser mais evidente a partir dos anos 2000. Tal mudança representa um importante instrumento de prevenção e repressão à corrupção, a garantir o correto cumprimento de suas missões constitucionais, mas que ainda se encontra em um estado bem incipiente de institucionalização (planejamento, execução e controle).

Por sua própria concepção constitucional, o Ministério Público não poderia permanecer autorreferente, isoladamente atuante, alheio à realidade social, sem inserir-se no atual contexto social, que urge por uma gestão e uma atuação finalística em rede, em cooperação, coparticipação, modernização, prestação de contas e responsividade às demandas da coletividade, cada vez mais complexas e plurais.

Corroborando esse pensamento, Marcelo Goulart propõe que o Ministério Público deve:

[...] transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis — local, regional, estatal, comunitário e global —,

³⁵⁴ Nesse sentido, a doutrina aponta diversas leis infraconstitucionais que adotam os parâmetros da governança pública, dentre as quais: “a Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, o Decreto nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, a Lei de responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, Lei nº 6021, de 22 de janeiro de 2007, além da Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) e Lei nº. 12.741, de 08 de dezembro de 2012 (Lei da Transparência Fiscal). Outro importante fator instituído pela Constituição de 1988 é a elaboração do Plano Plurianual (PPA), que fortalece o planejamento público.” (MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes; MORATTA, Nelson Granados; GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. Governança Pública. In: OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sonia Maria (Org.). **Gestão e Governança Pública aspectos essenciais**. Curitiba: UTFPR, 2016, p.180).

ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; [...] buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação).³⁵⁵

Valendo-se do método exploratório qualitativo, por meio de revisão sistemática da literatura especializada, em 2016 foi publicado um interessantíssimo artigo elaborado por Fonseca e Ferreira, intitulado “O papel do Ministério Público sob a ótica da Governança Pública: análise dos estudos científicos de uma década”³⁵⁶, que compilou estudos científicos produzidos no período de 2006 a 2016, discorrendo-se sobre a missão e as funções da Instituição no contexto do Estado Democrático de Direito permeado por práticas de boa governança.³⁵⁷

Em conclusão, aferiu-se que a literatura sobre as práticas de governança no âmbito do Ministério Público é escassa, mas que nos quatro principais estudos analisados³⁵⁸ foram identificadas, ainda que de forma indireta, práticas da boa governança nas dimensões interna e externa do Ministério Público tais como: planejamento estratégico; atuação em rede; cooperação intra e interinstitucional; transparência; abertura à participação e ao controle social; controle de resultados; priorização da atuação extrajudicial e resolutiva; e integridade. A prática mais comum de governança detectada pelos estudos foi a interação dos membros do MP com a população local, evidenciando-se a necessidade de abertura institucional à participação social administrativa e finalística, num contexto plural e democrático.

³⁵⁵ GOULART, Marcelo Pedroso. Missão institucional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo**. [S.l.: s.n.], [19?], p. 121-122.

³⁵⁶ FONSECA, Mauro de Jesus Santa Brígida da; FERREIRA, Luciana Rodrigues. **O papel do Ministério Público sob a ótica da governança pública: análise dos estudos científicos de uma década**. Disponível: http://www.egpa.pa.gov.br/sites/default/files/29o_ministerio_publico_sob_a_otica_da_governanca_publica_mauro_fonseca.pdf. Acesso em: 15 maio 2021.

³⁵⁷ Utilizando os mesmos termos “Ministério Público” e “governança pública” como critérios de busca na plataforma eletrônica Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, não foi encontrado nenhum resultado mais preciso, que correlacionasse no título os referidos indexadores. Disponível em <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 24 de nov. 2021.

³⁵⁸ Foram eles: SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **Direito à Educação e o Ministério Público: Uma Análise da Atuação de Duas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do Interior Paulista**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006; SERA FURUITI, Naoka. **A atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009; CÔRTEZ, Lara Barbosa Quadros. **O Ministério Público e a Defesa do Direito à Educação: Um Estudo de Caso sobre a Atuação dos Promotores de Justiça da Grande São Paulo**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010 e CUNTO, Jean Marcel et al. Op. cit., p.67-76.

Indutiva e indubitavelmente, toda a fundação dogmática referenciada sobre a Nova Governança Pública pode (e deve) ser plenamente transportada ao Ministério Público.

A partir do início dos anos 2000, mais notadamente a partir de 2011 até os dias atuais, algumas dessas diretrizes, enquanto eixos fundamentais da NGP, passaram a ser a tônica instrumental na seara do combate à corrupção pelo Ministério Público brasileiro. No plano institucional, a *atuação em rede* ganhou especial relevo, tendo como principal marco de atuação do Ministério Público brasileiro, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, criada em 2003, na qual a Instituição possui grande representatividade plenária e fortes responsabilidades nos cumprimentos das Metas e Ações³⁵⁹.

Dando concreção a essas ideias sobre governança pública no MP, num contexto social imerso em intensas crises institucionais (desdobramentos da Operação Lava Jato, iminência do processo de impeachment da então Presidente Dilma Roussef e de movimentações parlamentares em represália ao Ministério Público³⁶⁰ e à Magistratura, etc.), foi realizada uma das primeiras iniciativas, com repercussão nacional, de revisão crítica da atuação Ministerial no combate à corrupção, no III Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público de São Paulo, realizado de 21 a 23 de outubro de 2015, na capital paulista, que contou com a participação de um grande número de membros dos Ministérios Públicos de todo o Brasil.

Naquela oportunidade, embora com algumas resistências iniciais, criou-se um ambiente fértil à produção acadêmico-institucional de revisão crítica dos sistemas tradicionais de atuação na área, com a apresentação e aprovação de teses alinhadas à Nova Governança Pública e que levantaram, entre outros, os seguintes assuntos correlatos: “A possibilidade de ampliação dos efeitos da colaboração premiada para os atos de improbidade administrativa”; “A defesa estratégica da probidade administrativa pelo Ministério Público”; “O Ministério Público e o desenvolvimento de normas relativas a preservação de elementos de prova da prática de atos com ausência de conformidade com a lei (*compliance*)” e a nossa, intitulada “A intervenção preventiva extrajurisdicional do

³⁵⁹ Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao>. Acesso em: 7 jun. 2021.

³⁶⁰ Deliberações parlamentares sobre a PEC 37.

Ministério Público no combate à corrupção - escala de ação progressiva como fator de emancipação social”³⁶¹.

Ao fim do referido congresso, foi redigida e publicada a Carta do III Congresso do Patrimônio Público e Social do Estado de São Paulo, cujas fundamentações e deliberações afirmam a necessidade de alteração do atual modelo de atuação, em consonância com tudo o que propugnamos. Senão, vejamos:

[...] DELIBERARAM que deve o Ministério Público:

I – incentivar a criação de órgão de execução especializado, com atribuições cíveis e criminais, para investigação e ajuizamento das respectivas ações judiciais de responsabilização, seja por meio de promotorias de justiças estaduais, regionais ou locais, visando conciliar os princípios da unidade institucional, independência funcional e eficiência no exercício das funções institucionais do Ministério Público para a tutela do patrimônio público e social e do combate à corrupção;

II – estimular a atuação integrada, interna e externamente, bem como a adoção dos instrumentos estabelecidos pelo microsistema de combate à corrupção, formado, dentre outras, pelas Leis 12.846/13, 12.850/13 e 8.429/92;

III – priorizar a atuação preventiva e extrajudicial no enfrentamento do fenômeno da corrupção, fomentando e fortalecendo os mecanismos de controle social;

IV – fiscalizar a implantação do controle interno nos órgãos da Administração Pública direta e indireta;

V – acompanhar e participar das discussões a respeito dos projetos legislativos que envolvam o aprimoramento do combate à corrupção;

VI - realizar gestões efetivas no sentido de viabilizar o restabelecimento do fluxo de informações, antes mesmo das decisões finais do Tribunal de Contas do Estado, revertendo a situação atual que embaraça a apuração de eventuais atos de corrupção³⁶².

Em meio a um ambiente nacional de instabilidade política a institucional, com mais e mais escândalos de corrupção acontecendo todos os dias, esse evento foi marcante para propagar um movimento, de caráter nacional e uniforme, de reestruturação, atuação estratégica, em rede integrada e de priorização da atuação preventiva do Ministério Público no combate à corrupção.

Nesse rumo, em 23 de agosto de 2016, foi editada a Recomendação nº 42 do CNMP, por meio da qual foram propagadas diretrizes de alteração estrutural e material

³⁶¹ Nas linhas dessas ideias, citem-se nossos trabalhos: WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **O patrimônio público como direito fundamental difuso e o Ministério Público como instrumento de sua proteção preventiva extrajurisdicional – aspectos teóricos e práticos**; WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Consensualidade na Atuação do Ministério Público na Promoção da Responsabilização por Atos de Improbidade Administrativa frente à Independência dos Sistemas Punitivos**, p. 247-262.

³⁶² SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Carta do III Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo**. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso_PatPublico_III/Carta%20do%20III%20Congresso.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2018.

no âmbito de cada Ministério Público. Nos considerandos dessa Recomendação existem assertivas de cunho declaratório e propositivo referentes a algumas ações ou vetores de orientação: máxima efetividade no combate à corrupção; preponderância da atuação preventiva, com suas respectivas diretrizes³⁶³; à cooperação interna e externa entre as instituições e os órgãos de execução; planejamento estratégico³⁶⁴; compromissos de *enforcement* de medidas anticorrupção assumidos pelo Brasil na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção e criação e especialização de estruturas orgânicas anticorrupção, dentre outras.

Atento à dificuldade de reversão ou compensação dos danos causados pela corrupção aos direitos fundamentais e ao princípio da eficiência, o CNMP editou essa recomendação que visa muito mais à ingerência Ministerial nas causas da corrupção cível, administrativa e criminal, do que a mera repressão à suas consequências. No § 1º do artigo 1º desse ato foram recomendadas diversas medidas de atuação preventiva, nos trilhos da NGP, que vão muito além da simples utilização dos instrumentos procedimentais administrativos (recomendações, TACs, etc). Podem ser citadas, exemplificativamente: a atuação interinstitucional, com para intercâmbio de informações e boas práticas; abordagem multidisciplinar; indução de políticas públicas de boa governança nos setores público e privado; promoção da eficiência da transparência ativa e passiva e projetos sociais e campanhas para a formação de uma sociedade ética.

Percebe-se uma clara tendência à alteração do *status* desarticulado, isolado, eminentemente judicializante e repressivo do *Parquet*, visto agora, interna e externamente, como agente político de transformação social, na prática. É uma tendência de transição, ainda que incipiente, do isolamento institucional (interno e externo) e da judicialização dos anseios sociais, para a dialética participativa, atuação integrada e a resolutividade preventiva. Num último grau de resolutividade, na área da improbidade administrativa, abre-se agora a vertente de uma atuação repressivo-consensual

Nessa linha, o MPF passou a celebrar diversos acordos e parcerias interinstitucionais, especialmente com instituições financeiras e com órgãos de controle, para aumentar a eficiência da prevenção e da repressão aos atos de corrupção, dos quais

³⁶³ Esta solução será analisada, especificamente, a seguir.

³⁶⁴ Ver BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Planejamento Estratégico Nacional: Indicadores Estratégicos Nacionais 2011-1029**. Brasília: Comissão de Planejamento Estratégico, 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CPE/20171109_PEN_Indicadores_Estrat%C3%A9gicos_Nacionais_V1.10.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2018.

são exemplos³⁶⁵: a) Protocolo de Intenções - Rede de Controle da Gestão Pública (2009)³⁶⁶; b) Protocolo de Cooperação Técnica entre MPF e Controladoria-Geral da União (2014); c) Acordo de Cooperação Técnica e Assistência Mútua entre o MPF e o Tribunal de Contas da União (2018); e d) Acordo de Cooperação Técnica entre o MPF e o BNDES (2019).

Seguindo o mesmo caminho, em 2016, o CNMP também firmou um importante Acordo de Cooperação Técnica com a União, por intermédio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e da Fundação Escola Nacional de Administração Pública, com o objetivo de adesão à Rede Sinconv para o desenvolvimento de ações conjuntas e apoio mútuo às atividades para a melhoria da gestão, capacitação e fortalecimento da comunicação e transparência relativas às transferências voluntárias de recursos públicos.³⁶⁷

Em continuidade e com o mesmo objetivo de desenvolver ações conjuntas de prevenção e repressão à corrupção, foram criadas diversas *Redes de Controle*, com participação do MP, de outras entidades e órgãos públicos e da sociedade civil, no âmbito federal e em vários estados da federação: AC – Fórum Permanente de Prevenção e Combate à Corrupção (FOCCO-AC); AL – Fórum Permanente de Prevenção e Combate à Corrupção (FOCCO-AL); AM - Rede de Controle da Gestão Pública do Amazonas Bahia (RCGP-AM); BA – Rede de Controle da Gestão Pública da Bahia (RCGP-BA) CE – Fórum Permanente de Prevenção e Combate à Corrupção (FOCCO-CE) DF e GO - Fórum Permanente de Prevenção e Combate à Corrupção (FOCCO-GO); MG - Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção de Minas Gerais (ARCCO-MG); MS – Rede de Controle da Gestão Pública no Estado do Mato Grosso do Sul (RCGP-MS); MT – Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Mato Grosso (RCGP-MT); PB - Fórum Permanente de Prevenção e Combate à Corrupção (FOCCO-PB); PE - Fórum Permanente de Prevenção e Combate à Corrupção (FOCCO-PE); PR – Rede de Controle

³⁶⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **Acordos e Parcerias**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/acordos-tacs>. Acesso em: 7 jun. 2021.

³⁶⁶ Segundo a Cláusula Primeira do documento: “Este PROTOCOLO tem por objeto a articulação de esforços, formação de parcerias estratégicas e definição de diretrizes em comum, por meio do estabelecimento de compromissos e ações conjuntas, com o objetivo de viabilizar o apoio a ações de fiscalização no âmbito de cada partícipe e a cooperação conjunta para estruturação e funcionamento de rede de relacionamento entre órgãos e entidades públicos voltada para a fiscalização e o controle da gestão pública. Cf. BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNPM). Ministério Público. **Acordo de Cooperação Técnica, n. 10, 2016**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/acordos-tacs/docs_acordos/mpf-cnmp-economia/act-planejamento.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

³⁶⁷ Idem.

da Gestão Pública no Paraná (RCGP-PR); RJ - Rede de Controle da Gestão Pública no Rio de Janeiro (RCGP-RJ); RO - Comitê Estado de Rondônia contra a Corrupção (CERCCO-RO); RR – Fórum Permanente de Combate à Corrupção de Roraima (Focco-RR); RS - Rede de Controle da Gestão Pública no Rio Grande do Sul (RCGP-RS); SC – Rede de Controle da Gestão Pública no Estado de Santa Catarina (RCGP-SC); SE - Fórum de Combate à Corrupção de Sergipe (FOCCO-SE); TO – Fórum Tocantinense de Combate à Corrupção (FOCCO-TO).³⁶⁸

No plano normativo, a partir da segunda década dos anos 2000 percebe-se com mais nitidez um movimento legiferante que passou a evidenciar a incorporação e aplicação dos princípios de governança pública no âmbito do Ministério Público, especialmente por parte do CNMP. Foram diversos atos normativos que recomendaram a adoção de preceitos como o planejamento estratégico, a atuação interna e externa em rede, a concertação, a democracia interna e externa, a transparência, a consensualidade³⁶⁹ extrajudicial e judicial para solução eficiente das demandas, o uso de novas tecnologias e até a criação e execução de programas de integridade e de *compliance*.

Em 2019, foram incluídas perguntas avaliativas no relatório PEN-CNMP, referentes ao Objetivo: 1.3. Consolidar a atuação ministerial integrada e estimular a articulação interinstitucional, cujo Programa é a “Atuação integrada com instituições públicas e privadas no combate à corrupção e à improbidade administrativa”. As opções de resposta são: “Sim (ação com resultados definitivos); Parcialmente (ação com resultados preliminares); Há intenção formalizada; Não (não houve intenção formalizada); e Não se aplica (unidade não tem competência ou tem impedimento legal para sua execução)”³⁷⁰.

Por último, em 23 de março de 2023, o Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) aprovou, por unanimidade, nesta terça-feira, 28 de março,

³⁶⁸ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Redes institucionais locais de combate à corrupção**: Relatório final do III Encontro Nacional sobre Cooperação para Prevenção e Combate à Corrupção - 25 e 26 de maio de 2017 (Cuiabá, MT). Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/242-institucional/comissoes-institucional/comissao-de-defesa-dos-direitos-fundamentais/atuacao/forum-nacional-de-combate-a-corrupcao-fncc/redes/redes-institucionais/8874-redes-institucionais>>. Acesso em: 7 jun. 2021.

³⁶⁹ Fala-se aqui em consensualidade tanto na perspectiva de consenso-gestão (atividade-meio administrativa) – oposta à ideia de gestão sem participação democrática (PRATS I CATALÁ, Joan. Op. cit., p.131) – quanto na perspectiva do consenso obrigacional e sancionatório, no exercício da atividade finalística de combate à corrupção.

³⁷⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Planejamento estratégico nacional**: Ministério Público 2020/2029: relatório final. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/novembro/12-9-V09-A4-RelatorioCNMP-PlanejamentoEstrategico_2019-BX_1.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

durante 4ª Sessão Ordinária de 2023, o Código de Ética do Ministério Público brasileiro, composto por 40 artigos, 20 princípios e valores éticos, divididos em 12 capítulos, o instrumento institui regras de conduta aplicáveis a todos os membros do Ministério Público brasileiro. A proposição aprovada seguirá para a Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência (CALJ), que, se entender cabível, apresentará redação final da proposta. Então, o texto será apresentado na sessão plenária seguinte para homologação. Após, a resolução será publicada no Diário Eletrônico do CNMP e entrará em vigor.

Em caráter não exauriente, podem-se citar na Tabela 3 os seguintes atos normativos emanados do CNMP e dos próprios Ministérios Públicos que comprovam a hipótese de adoção dos princípios e diretrizes da Nova Governança Pública, tanto no âmbito interno de gestão do Ministério Público, quanto na área da atuação finalística:

TABELA 3 - Atos normativos do CNMP e do MPMG sobre Nova Governança Pública

TEMAS DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA	ATO NORMATIVO
Participação administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Resolução CNMP n. 82/2012: dispõe sobre as audiências públicas. - Portaria CNMP-PRESI n. 25/2012: institui o Fórum Nacional de Gestão do Ministério Público; - Portaria CNMP-PRESI n. 70/2014: dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Comitês, Fóruns, Representações, Grupos de Trabalho e congêneres no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências - Resolução CNMP n. 205/2019: dispõe sobre a Política Nacional de Atendimento ao Público no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.
Atuação em rede	<ul style="list-style-type: none"> - Resolução Conjunta n. 3/2013: institui o Modelo Nacional de Interoperabilidade do Poder Judiciário e do Ministério Público e dá outras providências; - Portaria CNMP-PRESI n. 101/2015: instituiu o Fórum Nacional de Combate à Corrupção (FNCC); - Recomendação CNMP n. 42/2016: recomenda a criação de estruturas especializadas no MP para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal; - Acordo de Cooperação Técnica nº. 1, de 25 de março de 2015, firmado entre o CNJ, CNMP, Ministério da Justiça, a AGU, CGU e OAB, “visando ao enfrentamento à corrupção e à impunidade, por um Brasil melhor. - Resolução CNMP n. 202/2019: dispõe sobre a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – ENASP. - Memorando de Entendimento (MoU) entre MPMG e ONU (PNUD): parceria institucional entre o MPMG e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, fortalecendo a cooperação entre as partes para a promoção e apoio a ações do MPMG alinhadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030. - Protocolo de Intenções CGE-MG n. 0001/2020, firmado em 28 de setembro de 2020, entre Governo do Estado de Minas Gerais, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Ministério Público do Estado de Minas

	<p>Gerais, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, que criou a Rede Mineira de Integridade;</p>
<p>Prevenção, atuação resolutiva e consensualidade</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Resolução CNMP n. 118/2014: dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no Âmbito do MP; - Recomendação CNMP n. 42/2016: recomenda a criação de estruturas especializadas no MP para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal; - Resolução CNMP n. 150/ 2016: dispõe sobre criação de Núcleo de Solução Alternativa de Conflitos - Recomendação CNMP n. 54/2017: dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro; - Resolução CNMP n. 164/2017: disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público Brasileiro; - Resolução CNMP n. 179/2017: Regulamenta o § 6º do art. 5º da lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do Compromisso de Ajustamento de Conduta; - Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 02/2018: dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais. - Resolução Conjunta PGJ/CGMP n. 7/2022: regulamenta, no âmbito do MPMG, o Acordo de Não Persecução Cível – ANPC, nos termos do artigo 17-B da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992.
<p>Modernização tecnológica</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Resolução CNMP n. 171/2017: institui a Política Nacional de Tecnologia da Informação do Ministério Público (PNTI-MP); - Resolução CNMP n. 199/2019: institui e regulamenta o uso de aplicativos de mensagens instantâneas ou recursos tecnológicos similares para comunicação de atos processuais no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público brasileiro.
<p>Capacitação de pessoal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Resolução CNMP n. 146/2016: dispõe sobre as diretrizes administrativas e financeiras para a formação de membros e servidores do Ministério Público. Cria no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público; - Resolução CNMP n. 52/2017: recomenda aos órgãos que compõem o Ministério Público brasileiro que implementem a Política Nacional de Gestão de Pessoas, mediante a edição do correspondente ato administrativo. - Resolução Conjunta CNJ/CNMP n. 7/20221, que determina que seja assegurada a participação de pelo menos um(a) integrante do Ministério Público nos concursos públicos para ingresso na carreira da Magistratura e de pelo menos um(a) integrante da Magistratura nos concursos públicos para ingresso na carreira do Ministério Público.³⁷¹
<p>Planejamento estratégico e boa governança</p>	<ul style="list-style-type: none"> Resolução CNMP n. 31/2008: atribui ao Plenário do CNMP a promoção permanente do Planejamento Estratégico do MP nacional (art. 157). - 1º Planejamento estratégico nacional do MP – 2011; - Resolução CNMP n. 74/2011: Dispõe sobre a aplicação do controle da atuação da gestão de pessoas, da Tecnologia da Informação, da gestão estrutural, da gestão orçamentária do Ministério Público, bem como da atuação funcional de seus Membros. - Resolução PGJ/MPMG n. 71/2012: Institui o Conselho de Gestão Estratégica na estrutura da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério

³⁷¹ Digna de registro e de elogios a vanguardista Resolução n. 423/2021 do CNJ, que inseriu a governança e o *compliance* no quadro de disciplinas obrigatórias dos concursos para ingresso na carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário nacional.

	<p>Público do Estado de Minas Gerais e dispõe sobre suas atribuições e sua estrutura orgânica.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Portaria CNMP-PRESI n. 25/2012: institui o Fórum Nacional de Gestão do Ministério Público. - Resolução CNMP n. 147/2016: dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público; - Portaria CNMP-PRESI n. 37/2017: dispõe sobre a instituição da Cadeia de Valor do Conselho Nacional do Ministério Público; - Portaria CNMP-PRESI n. 45/2017: institui a Política de Gestão de Riscos do Conselho Nacional do Ministério Público. - Portaria CNMP-PRESI n. 25/2018: dispõe sobre o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências; - Resolução PGJ/MPMG n. 9/2018: dispõe sobre a criação do Programa Eficiência Administrativa (PEAD) no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais; - Portaria CNMP-PRESI n. 197/2020: institui a Política e o Sistema de Governança Institucional do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). - Plano Diretor CNMP para o biênio 2020/2021: fomentar e apoiar as estratégias de aperfeiçoamento de controle interno, governança e gestão administrativa-financeira; aperfeiçoar o controle e a fiscalização dos atos administrativos e financeiros do Ministério Público.
<p>Priorização do combate à corrupção, prevenção, <i>accountability</i> e integridade/compliance</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Resolução CNMP n. 86/2012: dispõe sobre o Portal da Transparência do Ministério Público. - Recomendação CNMP n. 42/2016: recomenda a criação de estruturas especializadas no MP para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal. - Resolução CNMP n. 185/2018: dispõe sobre a criação da Comissão Especial de Enfrentamento à Corrupção. - Portaria CNMP-PRESI n. 120/2019: institui o Programa de Integridade do Conselho Nacional do Ministério Público; - Resolução PGJ/MPMG n. 25/2020: que institui o Plano de Integridade do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG); - Resolução PGJ/MPMG n. 47/2021: Dispõe sobre o Sistema de Integridade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e constitui comissão para elaborar a proposta; do respectivo programa. - Portaria CNMP-PRESI n° 60/2021: Institui Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos visando ao desenvolvimento de programas de integridade e <i>compliance</i> no âmbito do Ministério Público brasileiro. - UCC/MPMG: criação da Unidade de Combate ao Crime e à Corrupção MPMG - Código de Ética do MP brasileiro: aprovado em 28/03/2023, durante a 4ª Sessão Ordinária do Plenário do CNMP. - Resolução PGJ/MPMG n. 20, de 15 de maio de 2023: Institui o Pacto pela Ética e Integridade, no âmbito do MPMG.

Fonte: autoria própria

A partir desse farto arcabouço normativo, cabe aos diversos ramos do MP procederem à institucionalização dessas diretrizes, que propiciem - do Planejamento Estratégico à execução da atividade-fim de controle da Administração Pública, passando por todos os processos de gestão (atividades-meio de administração do próprio Ministério Público) - a execução e o controle de todos esses vetores.

Vale o registro destacado da Resolução n. 71, de 13 de setembro de 2012, da Procuradoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que Institui o Conselho de Gestão Estratégica na estrutura da PGJ e adotou, expressamente para o MPMG, o modelo de gestão da Governança Corporativa. Cite-se:

CONSIDERANDO que a Governança Corporativa, modelo de gestão adotado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), propicia melhor acompanhamento das ações estratégicas, mais agilidade, isenção e impessoalidade das decisões, e com respeito às normas, aos valores institucionais e aos princípios constitucionais próprios da sociedade democrática.³⁷²

Firmadas essas bases teóricas, que apontam um caminho de incipiência da institucionalização dos princípios da NGP pelo Ministério Público, o que se pretende demonstrar é que o modelo presente de atuação institucional no combate extracriminal à corrupção ainda apresenta prevalência repressiva, demandista, desarticulada e sem planejamento estratégico eficaz.

Após, será proposta a reconstrução e relegitimação da Instituição à luz desses princípios que regem o novo modelo de gestão para, finalmente, serem apresentadas soluções para uma nova instrumentalização da construção de um perfil de atuação que promova os preceitos da NPG, dentro e fora da Instituição, com novo paradigma metodológico de utilização dos instrumentos extrajudiciais que lhes aplique planejamento estratégico, atuação em rede, participação administrativa democrática, consensualidade, priorização da prevenção ao ilícito, coconstrução da gestão e das políticas públicas, *accountability/responsiveness*, transparência e integridade (*compliance*), no exercício das atividades administrativa e finalística, interna e externamente, como mecanismo eficiente de prevenção e repressão à corrupção no setor público que propiciem o hígido cumprimento de suas missões constitucionais desenhadas no art. 127 da CR/88 e que correspondam aos anseios sociais contemporâneos.

³⁷² MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n.71**, de 13 de setembro de 2012. Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/data/files/CE/37/B4/7B/F744A7109CEB34A7760849A8/RESOLU__O%20PGJ%20N_%2071_%20DE%2013%20DE%20SETEMBRO%20DE%202012.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

1.2 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O primeiro capítulo se destinou a traçar um breve esboço histórico, em paralelo, entre a evolução dos modelos de administração pública no Brasil e do Ministério Público brasileiro, com a finalidade de propiciar a formação de uma base teórica para o exame e a proposição da atuação da Instituição na implementação dos princípios e ações preconizadas pelo modelo de gestão da Nova Governança Pública, com a funcionalidade específica de combate à corrupção. Demonstrou-se, por meio de análise cronológica, normativa, institucional e interrelacional, que o processo de construção estrutural e funcional do Ministério Público brasileiro acompanhou as transformações orgânicas e operacionais do Estado nacional e dos modelos prevalentes de administração pública.

Aferiu-se que as características prevalentes de cada um dos modelos de administração pública (Patrimonialista, Burocrático, Nova Administração Pública e Nova Governança Pública) que se sucederem no tempo, de forma não reciprocamente excludente, podem perfeitamente ser observadas no âmbito da evolução do Ministério Público do Brasil, seja quanto à sua gestão (atividade-meio), seja na execução das funções institucionais (atividade-fim). Esquematizando-se a literatura especializada, destacam-se os seguintes elementos fundamentais de cada modelo de administração pública, na Tabela 4 abaixo:

TABELA 4 - Síntese dos modelos de Administração Pública por Stephen Osborne

Paradigma	Bases teóricas	Natureza do Estado	Foco	Ênfase	Mecanismo de alocação de recursos	Natureza do sistema de serviços	Valor base
Administração Pública (modelo Burocrático)	Ciência Política e Políticas Públicas	Unitário	No sistema político	Criação e de políticas e sua implementação	Hierarquia	Fechado	Ética do setor público
Nova Administração Pública (modelo Gerencial)	Teoria Racional/Escolha Pública e estudo de gestão	Regulatório	Na organização	Gestão dos recursos organizacionais e o seu desempenho	O mercado e os contratos clássicos e neoclássicos	Racional aberto	Eficácia da competição e do mercado
Nova Governança Pública (NGP)	Teoria Institucional e das <i>Networks</i>	Plural e pluralista	Na organização e no seu ambiente	Negociação de valores, significados e relações	Networks e contratos relacionais	Aberto e fechado	Disperso e contestado

Fonte: OSBORNE³⁷³

³⁷³ OSBORNE, Stephen. **The (new) public governance: a suitable case for treatment?**, p. 10.

De outra fonte científica, podem ser destacadas algumas características mais marcantes de cada modelo evolutivo de administração pública, conforme se observa na Tabela 5, a seguir exposta:

TABELA 5 - Síntese dos modelos de Administração Pública por Bovaird e Löffler

	Modelo Burocrático	Modelo Gerencial	Nova Governança Pública
Orientação para	Legalidade	Satisfação do cidadão como cliente	O cidadão
Meta	Conformidade legal restrita	Desempenho (eficiência)	Desempenho + conformidade, responsividade
Perspectiva	Exclusivamente setor público	Setor privado, competitividade	Rede (Estado, setor privado e sociedade civil)
Controle	Hierárquico (legal)	Mercado (competição)	Rede (político)
Lógica	Competência legal e formalismo	Escassez de recursos	Colaboração

Fonte: Adaptado de Bovaird e Löffler³⁷⁴

O modelo de administração pública patrimonialista teve sua proeminência do período do Brasil Colônia à República Velha (de 1500 a 1930), marcado pela apropriação privada da estrutura, dos poderes e do patrimônio do Estado, e pelas práticas de nepotismo, compadrio e corrupção com exercício de gestão privatista, com foco no atendimento ao interesse privado em detrimento do interesse público.

Inserido nesse contexto histórico, nos períodos colonial e imperial, ao Ministério Público não havia sido dispensado caráter institucional, organicidade, organização unidade, nem articulação; funcionava por meio de agentes investidos nos cargos por simples nomeação, desprovidos de qualquer garantia ou independência funcional, sujeitos a demissão *ad nutum*. Não havia regime jurídico próprio à Instituição, formado por um conjunto normativo que discriminasse suas atribuições, vedações e garantias, o que foi inaugurado somente em 1981, pela Lei Complementar n. 40. Esse regime de gestão patrimonialista gerava patentes reflexos na estruturação e no desempenho das funções ministeriais, que perpassava todas as etapas de concretização de suas missões, desde o provimento dos cargos, ao exercício direto das atribuições.

³⁷⁴ BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke; LOEFFLER, Elke (Ed.). **Public management and governance**. London: Routledge, 2009, p. 21.

Em que pese não se descartar alguns escassos indícios de burocracia administrativa durante os períodos colonial e imperial, foi no período republicano que emergiu o modelo burocrático de administração pública, marcado pela primeira reforma administrativa de 1936, efetivada sobretudo pela criação do DASP, e pela segunda reforma em 1967, marcada pelo Decreto-Lei n. 200. Ambas as reformas propiciaram a concretização, ainda que não integral, dos princípios da Administração Pública Burocrática: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo, além da primazia pelo interesse público, dos critérios racionais e legais na gestão pública, do procedimentalismo, da rigidez dos procedimentos e da gestão autorreferente, eminentemente voltada aos meios e aos procedimentos, com controle *a priori* e baixos níveis de *accountability*. Some-se a isso, os efeitos produzidos pela Constituição de 1988, que, embora tenha consagrado elementos importantíssimos à administração pública como a participação administrativa, a transparência e a responsabilização dos agentes públicos, também não foi capaz de propiciar a completude de implementação da burocracia idealizada, ocasionando rijeza dos moldes burocráticos, impeditiva da adequação da gestão pública às realidades e necessidades nacionais, que demanda maior flexibilidade casuística e modernização.

Inexoravelmente, a estruturação e funcionamento do Ministério Público brasileiro receberam esses influxos burocráticos e, a partir da segunda década dos anos 1900, teve início um notável ciclo jurídico-normativo nacional que definiu novos rumos da evolução da Instituição que teve na Constituição de 1934 a sua primeira previsão institucionalizada, e na Carta de 1988, sua consagração orgânico-institucional definitiva, com rígida regulação estrutural, da forma de ingresso na carreira, das funções e das garantias fundamentais de seus membros, em consonância com os ditames burocráticos que norteavam o exercício da administração pública.

Os maiores efeitos do gerencialismo para o Ministério Público, já estruturado e disciplinado por leis orgânicas nacional (Lei n. 8625/1993), no plano federal (LC n. 75/93) e estadual (leis orgânicas estaduais) foram, seguramente, os gerados pela EC n. 19/98 e pela EC n. 45/04. A primeira emenda ampliou a autonomia funcional e administrativa da Instituição, estendeu-lhe o teto remuneratório geral ao funcionalismo público e a responsabilidade fiscal, aumentou os requisitos profissionais para ingresso na carreira. Da segunda, destaca-se a criação do CNMP, que estreou um novo regime de controle externo administrativo do Ministério Público Brasileiro, seguindo a linha gerencial de implementação da transparência, da eficiência (administração para os

resultados), da *accountability* e da participação social, para o que passou a editar inúmeros atos normativos confirmadores dessa vertente. E disso resultaram uma série de atos normativos emanados do CNMP, tendentes a promover unidade à Instituição, com os objetivos gerenciais de aumento do controle administrativo e finalístico, de transparência e de eficiência, assim como de uniformização procedimental do exercício extrajudicial das funções institucionais, em várias áreas de atuação.

Expôs-se ainda que, em razão das severas transformações sociais e estatais ocorridas no século XXI, emergiram novas necessidades sociais, tanto pelo redesenho das estruturas do Estado e da Administração Pública, quanto pela adaptação da prestação de serviços públicos e realização das políticas públicas, num contexto plural e pluralista, não atendidas pelo modelo gerencial, que gerou uma pulverização do aparelho estatal, redução de financiamento público de programas sociais e falhou na promoção da “autonomia inserida”.

Assim, a *governança pública*, já considerada um elemento formal e procedimental componente dos modelos burocrático e gerencial de gestão, passou a ser, a partir do final dos anos 1990, compreendida como um regime próprio de gestão pública: a *Nova Governança Pública*. Esse novo modelo de gestão é fundado, basicamente, nos seguintes princípios: atuação em rede de todos os *stakeholders*; implementação de valor público; coconstrução das políticas públicas; evolução plural e pluralista da dinâmica de prestação de serviços públicos; descentralização ampla e consensual; participação administrativa; transparência; *accountability/responsiveness* (prestação de contas e responsividade); alteração das habilidades de gestão que enaltece a governação, substituindo-se a competição pela cooperação; ênfase nos utilizadores dos serviços públicos, enquanto coprodutores; alteração do paradigma da lógica do negócio baseado no produto, para a lógica do negócio de serviço; e integridade sistêmica, com foco na prevenção ao ilícito.

No Brasil, apesar de não se poder precisar um marco histórico ou normativo de transição do modelo gerencial para o da NGP e da análise do tema ser incipiente e escassa, apontaram-se diversos sinais de institucionalização dessas diretrizes e práticas de governança, destacando-se um movimento de normatização e de boas práticas de governança pelo Ministério Público brasileiro, com funcionalidade anticorrupção a ser explorada nos âmbitos interno e externo. Em quadro sintético, demonstrou-se a produção normativa, especialmente pelo CNMP, de institucionalização dos seguintes princípios de governança pública: planejamento estratégico; atuação em rede; participação administrativa democrática; consensualidade; priorização da prevenção ao ilícito;

coconstrução da gestão e das políticas públicas; *accountability/responsiveness*; transparência e integridade (*compliance*).

2 RECONSTRUÇÃO E RELEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO À LUZ DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

2.1 RECONSTRUÇÃO E RELEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA ADEQUAÇÃO HERMENÊUTICA DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO, DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA EFICIÊNCIA À NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

A construção de uma nova base teórica sobre a atuação contemporânea do Ministério Público no cumprimento de sua função constitucional de controle externo da Administração Pública (defesa do patrimônio público, da probidade administrativa e direito à boa governança), teve por base a análise retrospectiva histórica sobre o desenvolvimento da Instituição e deve passar por sua ressignificação e relegitimação, feitas por técnicas de interpretação dos princípios democrático, da separação dos poderes, da segurança jurídica e da eficiência que seja compatível com o modelo da Nova Governança Pública.

Todas essas alterações estruturais e funcionais do Estado e da gestão pública impactaram sensivelmente na compreensão atualizada da própria essência do Ministério Público brasileiro e, especialmente, sobre o desempenho de sua fundamental função de enfrentamento à corrupção, continente do controle da Administração Pública.

A reconstrução e a relegitimação do Ministério Público por meio da hermenêutica de seus princípios fundantes sob o influxo da Nova Governança Pública é, portanto, uma premente necessidade teórico-pragmática que impõe à Instituição sua adaptação estrutural e funcional a essas transformações das relações jurídicas, do desenho estrutural e das funções do Estado e da Administração Pública. Cada vez mais complexas, as novas relações sociais dinâmicas e plurais dos “tempos líquidos”³⁷⁵ impelem as instituições a serem adaptáveis, sob pena de perderem sua própria essência e legitimação.

Em sua gênese institucional, Ministério Público incorporou algumas características e funções próprias de diferentes instituições e órgãos existentes no passado (titularidade ativa da ação penal, representação e defesa da Coroa, defesa do Fisco, tutela dos hipossuficientes de modo geral), fator este gerador de uma contemporânea

³⁷⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Trad.: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2007, p.7.

problemática institucional de hipertrofia estrutural e funcional por determinação do próprio sistema normativo brasileiro. Sobre o tema, Márcio Soares Berclaz assim observa:

Assim, no seu histórico institucional, de procurador do Rei, passou a advogado dos interesses da Coroa e ainda teve de atuar como patrono da Fazenda Pública, para, enfim, somente após o advento da Carta da República de 1988, alcançar a posição de guardião da sociedade e imparcial defensor da ordem jurídica e do regime democrático. Todavia, essa traumática transição de identidade do "governo" para a "sociedade civil" deixou múltiplas sequelas, dentre as quais a percepção de que, por força de um modelo de atuação antigo e ultrapassado, basta percorrer muitas das atribuições ainda formalmente conferidas ao Ministério Público para perceber que sobram intervenções absolutamente incompatíveis e prejudiciais ao cumprimento da elevada e pretensiosa missão constitucional confiada ao Parquet: integrar "a parcela das organizações autônomas responsáveis pela elaboração, difusão e representação dos valores e interesses que compõem uma concepção democrática de mundo e atuam no sentido da transformação da realidade" (GOULART, 2000, p.22)

[...] Sinalizando esta problemática, a busca incessante e descriteriosa por novos focos de intervenção na esfera cível, ao mesmo tempo em que aumentou simbolicamente a importância da instituição, tornou-a incapaz de atender, com a eficiência esperada, a promoção de demandas socialmente relevantes, norteadas pela escala axiológica prevista no artigo 127, caput, da Constituição Federal. Paralelo a isso, a organização e divisão funcional do Ministério Público de forma vinculada e simétrica ao Poder Judiciário, inicialmente progressista e vantajosa, mostrou, com o tempo, ser paradigma saturado e insuficiente para permitir o cumprimento adequado das suas finalidades, panorama agravado pela precária forma de estruturação humana e material dos seus serviços auxiliares. Outrossim, apesar de a Carta Magna de 1988 ter redesenhado o perfil ministerial, atribuindo-lhe o zelo pela consolidação do Estado Democrático de Direito e a promoção da Justiça Social, a instituição ainda permanece presa a uma estrutura espelhada no Judiciário, razão pela qual urge construir um novo e revolucionário modelo organizacional que lhe atribua uma identidade própria.³⁷⁶

O que se propõe é estabelecer a ressignificação e a relegitimação atualizada do MP por meio de um ajuste de foco hermenêutico dos princípios democrático, da separação dos poderes, da segurança jurídica e da eficiência, sob a lente da Nova Governança Pública, para propiciar a compreensão de seu papel atualizado na instrumentalização interna externa desses preceitos de gestão, sob o ângulo funcional e pragmático anticorrupção.

³⁷⁶ BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p.235-236.

A força normativa dos princípios ganhou relevância dogmática e pragmática com o neoconstitucionalismo³⁷⁷, que, segundo obra paradigmática de Luís Roberto Barroso³⁷⁸, possui como marco filosófico o pós-positivismo; como marco teórico o reconhecimento de força normativa à Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e uma nova hermenêutica constitucional; e como marco histórico, no Brasil, a Constituição de 1988.

Neste particular, especialmente sobre as incumbências do Ministério Público, a virada neoconstitucionalista teve bastante influência. Emerso Garcia³⁷⁹ destaca que o neoconstitucionalismo, longe de ser um termo unívoco, é epígrafe sob a qual podem ser aglutinadas diversas construções teóricas, unidas entre si por um ponto comum: a adesão a paradigmas que rompem com as concepções tradicionalmente adotadas no campo constitucional. Tais paradigmas se referem à forma de estruturação da ordem político-constitucional ou à teoria jurídica usada na identificação dos significados constitucionais, do que se pode destacar a normatividade dos princípios, o protagonismo da pessoa humana enquanto sujeito dos direitos fundamentais e a proeminência da atividade jurisdicional na interpretação e aplicação das normas constitucionais.

Em outros dizeres, o neoconstitucionalismo não enxerga o direito como simples ato de exteriorização de vontade dos seus sujeitos, mas como o resultado de uma rede de vontades, do legislador, do legislador e do intérprete, por meio de um processo interpretativo permeado pela moral e comprometido fortemente com a pessoa humana, no qual os princípios ganham especial relevo normativo para flexibilizar, axiologicamente, a rigidez da norma pura que nem sempre atinge seu fim de forma eficaz. Sobre o tema, Luís Roberto Barros ensina que a abertura do caminho para novas reflexões sobre o Direito, sua interpretação e sua função social, foi resultado da superação histórica do jusnaturalismo e da derrocara política do positivismo, dando lugar ao pós-positivismo jurídico, o qual visa a superar a rigidez da interpretação literal estrita, sem alijar por completo o direito posto, estabelecendo, portanto, uma leitura moral do Direito.

O pós-positivismo contém todas as concepções de pensamento que buscam valorizar os princípios como mandamentos de otimização de um ordenamento jurídico,

³⁷⁷ Nomenclatura propagada por Miguel Carbonell. Cf. CARBONELL, Miguel (ed.). **Neoconstitucionalismo (s)**. Madrid: Editorial Trotta, 2003. Mais recentemente, o autor publicou nova coletânea também dedicada ao estudo do neoconstitucionalismo intitulada CARBONELL, Miguel. **Teoria del Neoconstitucionalismo**: Ensayos escogidos. Madrid: Trotta, 2007.

³⁷⁸ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-48, 2006.

³⁷⁹ GARCIA, Emerson. **Interpretação constitucional**: a resolução das conflitualidades intrínsecas da norma constitucional. São Paulo: Atlas, 2015, p.211.

democrático, pluralista e permeável aos valores de determinada sociedade. Aliás, par Almeida, as ideias mais recentes sobre o neoconstitucionalismo estão inseridas no gênero pós-positivismo³⁸⁰, teoria que, segundo Antonio Carlos Diniz e Antônio Cavalcanti, constitui, basicamente, um novo paradigma no plano da teoria jurídica, cuja finalidade é “contestar as insuficiências, aporias e limitações do juspositivismo formalista tradicional”³⁸¹.

É de suma importância desfazer qualquer tipo de equívoco interpretativo sobre o tema, como adverte Barroso:

[...] o pós-positivismo não surge com o ímpeto da desconstrução, mas como uma superação do conhecimento convencional. Ele inicia sua trajetória guardando deferência relativa ao ordenamento positivo, mas nele reintroduzindo as ideias de justiça e legitimidade.³⁸²

Valiosíssima a lição de Paulo Bonavides sobre as principais conquistas advindas dessa nova hermenêutica constitucionalista da segunda metade do século XX, que surte direitos efeitos na própria elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sobre a institucionalização do Ministério Público em seu texto e sobre suas incumbências, especialmente na seara dos direitos metaindividuais: a) construção científica de um novo Direito Constitucional; b) criação de uma teoria material da Constituição, diferente das teorias constituídas pelo jusnaturalismo e pelo positivismo formalista; c) superação da visão privatista do Direito, para uma de Direito Público; d) novo método ampliativo de interpretação constitucional; e) inserção do princípio da proporcionalidade no direito constitucional e horizontalização do direito constitucional para os ramos do direito; f) transformação dos “princípios gerais do direito” em princípios constitucionais, com força normativa; g) pluridimensionalidade dos direitos fundamentais; h) consagração da tese mais relevante - “(...) de que a Constituição é direito, e não ideia ou mero capítulo da Ciência Política, como inculcava a tese falsa de

³⁸⁰ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Codificação do direito processual coletivo brasileiro**: análise crítica das propostas existentes e diretrizes para uma proposta de codificação. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p.35-40.

³⁸¹ DINIZ, Antonio Carlos; MAIA, Antônio Cavalcanti. In: BARRETO, Vicente de Paulo (coord.). **Dicionário de filosofia do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p.650-654.

³⁸² BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.), **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p.28.

Burdeau e de outros constitucionalistas franceses filiados à linha da reflexão constitucional que se vinculava à ideologia já ultrapassada do liberalismo clássico”³⁸³.

No neoconstitucionalismo, a Constituição deixa de ser um mero arquétipo neutro da organização política de proteção dos direitos individuais e passa a ser permeável ao influxo dos valores, como epicentro axiológico-normativo de regulação de determinado ambiente sociopolítico, em constante dinâmica para moldar e ser moldada às realidades sociais. Esse movimento marca, portanto, a virada axiológica dos pensamentos sobre a Constituição, promovendo a aproximação de referenciais jurídicos a referenciais políticos³⁸⁴, o que gera sensíveis impactos na forma de pensar o Ministério Público e sua atuação, para além da literalidade dos textos normativo e dos limites da atuação judicializante.

Sobre a necessidade de adaptação dinâmica do texto e do conteúdo normativos da Constituição à realidade social, cada vez mais plural, complexa e volúvel, Emerson Garcia explica que “A abertura axiológica da ordem constitucional denota a sua capacidade de evoluir e se modificar; a flexibilidade, a aptidão para se ajustar à realidade, o que ocorre sem a necessária alteração dos seus balizamentos formais”³⁸⁵.

Embora sejam incomensuráveis os avanços produzidos pelo neoconstitucionalismo, especialmente quanto à tutela dos direitos fundamentais, é preciso um equilíbrio hermenêutico ou retorno do pêndulo interpretativo no trato dos princípios jurídicos, tendo como pressuposto a percuciente advertência de Valle, para quem onde “tudo é fundamental, nada é fundamental”³⁸⁶, fazendo-se imperioso o estabelecimento de autolimites argumentativos contra o *pamprincipiologismo*³⁸⁷, sob pena de, conforme Daniel Sarmento³⁸⁸, ocorrer o incremento dos riscos para a democracia de uma judicialização (e/ou intervenção do MP) excessiva da vida social, da criação de uma jurisprudência calcada em uma metodologia muito aberta e do excesso de

³⁸³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p.583-584.

³⁸⁴ GARCIA, Emerson. O Neconstitucionalismo e os seus contornos essenciais. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.). **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019, p.21.

³⁸⁵ *Ibidem*.

³⁸⁶ VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Op. cit.*, p.81.

³⁸⁷ STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

³⁸⁸ SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: _____ (Org.). **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

constitucionalização do direito para a autonomia pública do cidadão e para a autonomia privada do indivíduo.

Na mesma linha, Emerson Garcia referencia Donald Dworkin³⁸⁹, para quem a “leitura moral” da Constituição faz parte do trabalho diário dos operadores do Direito, mas adverte que:

A identificação da sinceridade metódica do intérprete exige seja devidamente considerado que a norma é fruto da interação entre texto e contexto, daí decorrendo a necessária (1) observância aos balizamentos oferecidos pelos enunciados linguísticos e (2) consideração dos influxos de ordem moral colhidos no ambiente sociopolítico, que não devem ser manipulados, exasperados ou flexibilizados de acordo com suas pré-compreensões³⁹⁰.

O protagonismo da utilização dos princípios para a solução das demandas acabou por servir de justificação genérica para a aplicação das normas jurídicas, não raras vezes, em abandono da incidência das regras.

O neoconstitucionalismo deve ser enxergado de modo a conectar o Direito a exigências de justiça e moralidade crítica, sem verter-se à metafísica ou ao jusnaturalismo, promovendo, assim, um equilíbrio da Teoria do Direito e contribuindo para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Especificamente no campo de atuação dos órgãos de controle da Administração Pública, com realce para o Ministério Público, os princípios ganharam enorme relevância com a redação do art. 37 da Constituição da República de 1988 e sobretudo com a vigência da Lei de Improbidade Administrativa, e trouxeram a reboque algumas distorções.

Como preleciona Antônio Alberto Machado, a evolução histórico-normativa nacional permite perceber, claramente, a vocação democrática do Ministério Público, que, com as novas atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição da República de 1988, tornou-se instituição de fundamental e imprescindível importância para a transformação da realidade social e para a efetivação do Estado Democrático de Direito. Assim escreve o autor:

[...] a instituição do Ministério Público parece ter uma espécie de vocação democrática, talvez inerente à sua *ratio*; ou até mesmo concluir-se que a

³⁸⁹ DWORKIN, Ronald. **Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution**. Cambridge: Harvard University Press, 1996, p. 3.

³⁹⁰ GARCIA, Emerson. **O Neoconstitucionalismo e os seus contornos essenciais**, p.46-47.

existência dela só faz sentido numa democracia, sendo certo que a sua ausência ou tibieza, de outra parte, é sempre indício de regime autoritário.³⁹¹

Sobre a natureza institucional do Ministério Público no regime constitucional de 1988, vale trazer à baila as lições de Almeida:

Assim, entendemos que, das concepções sobre a natureza institucional do Ministério Público, a que melhor explica a sua postura institucional é a que o desloca da *sociedade política*, como órgão repressivo do Estado, para a *sociedade civil*, como legítimo e autêntico defensor da sociedade. Esse deslocamento se justificaria por três razões fundamentais.³⁹²

Seguindo a teoria de Almeida, sobre uma nova *summa divisio* do Direito, em que a Constituição unifica as vertentes público e privada e as faz interagir, o Ministério Público deve atuar, portanto, na defesa do próprio Texto Magno e desses dois planos, figurando como seu de guardião e na defesa de todos os direitos coletivos em geral, assim como na defesa dos direitos individuais indisponíveis (art. 127, caput, e art. 129, III, da CF/88)³⁹³.

Com base nas ideias de Almeida sobre a natureza e postura institucional do Ministério Público no regime quadro político-constitucional brasileiro, reputa-se como mais adequada a ideia do deslocamento do Parquet “da sociedade política, como órgão repressivo do Estado, para a sociedade civil, como legítimo e autêntico defensor da sociedade”, justificada por três razões fundamentais, de acordo como doutrinador: a) social, inferida da própria vocação do Ministério Público para a defesa da sociedade, fruto da construção gradativa de um compromisso com a sociedade no transcorrer de sua evolução histórica; b) política, decorrente da vocação ministerial para a defesa da democracia e das instituições democráticas; c) jurídica, efetivada pela Constituição de 1988, que conferiu a MP sua autogestão administrativa, orçamentária e funcional, bem como consagrou-lhe diversas atribuições para a defesa dos interesses primordiais da sociedade.³⁹⁴

Essa migração do Ministério Público da sociedade política para a sociedade civil é, efetivamente, muito mais funcional do que propriamente administrativa, porquanto, sob o ponto de vista administrativo-institucional, o *Parquet* continua com estrutura de

³⁹¹ MACHADO, Antonio Alberto. **Ministério público**: democracia e ensino jurídico. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p.140.

³⁹² ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo**, p.72.

³⁹³ Ibidem, p.65.

³⁹⁴ Ibidem, p.67.

instituição de Estado, regulada por lei orgânica própria, quadro de carreira e remuneração pública, conjunto de características imprescindível à sua independência e igualdade de funcionamento em relação às outras estruturas estatais por ele controladas externamente.

Sobre este tema, Marcelo Pedroso Goulart leciona que o MP, nos limites de suas atribuições, deve participar, efetivamente do processo democrático, em concertação com os demais componentes do movimento social pactuados pela efetivação dos direitos já consagrados e pela positivação das novas situações que viabilizem o resgate da cidadania, para aquelas já excluídos desse processo, por meio de uma prática transformadora orientada no sentido da construção da nova ordem, da nova hegemonia, do “projeto democrático”³⁹⁵.

Hugo Nigro Mazzilli afirma que, examinando-se a história mais recente da Instituição, é possível assegurar que se criou e se desenvolveu a ideia, nominada por Carlos Siqueira Netto, de *consciência nacional* de Ministério Público, que passou por um processo histórico de legitimação, até atingir o estágio de *consciência social* de Ministério Público. Diz ele:

O ofício que a instituição exerce passou a ser o elo comum a permitir pensar cada vez mais no Ministério Público com instituição e nos seus agentes como órgãos independentes, sujeitos aos mesmos princípios gerais em todas as unidades da Federação; passou se identificar e enfim a realizar no meio social, e não apenas aceitar o Ministério Público como mero conjunto de organismos governamentais estanques da União e de cada estado.³⁹⁶

Dentre o extenso rol de princípios incidentes na concretização dos direitos fundamentais pelo Estado, por interface da Administração Pública, bem como pela atuação do Ministério Público no cumprimento de suas funções, destacam-se o democrático, o da separação dos poderes, o da segurança jurídica e o da eficiência, cuja leitura se propõe ser feita à luz dos paradigmas da NGP, a funcionar como mecanismo anticorrupção, capaz de encerrar um círculo virtuoso de responsividade estatal e de promoção de direitos fundamentais.

Um sistema jurídico equilibrado deve encontrar a justa medida numa hermenêutica que não seja limitante dos direitos fundamentais pelo uso exclusivo de regras, nem aberta demais, fundada somente em princípios e na ponderação entre eles. Ademais, a interpretação do Direito deve estar, necessariamente, atrelada à realidade

³⁹⁵ GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia**, p.96

³⁹⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 9 ed., p. 79.

social sobre a qual incide, sob pena de o sistema normativo se converter em um aglomerado de regras e princípios anacrônico e inócuo.

Assim, o foco de atenção dos operadores do Direito, antes voltado exclusivamente para a ordem normativa e sua rigidez interpretativa, hoje, num contexto social complexo e dinâmico, somente faz sentido se prioritariamente direcionado à realidade social em que esta ordem normativa está inserida, especialmente para a efetividade dos direitos constitucionais fundamentais, como o patrimônio público, a probidade administrativa e a boa administração pública.

Neste seguimento de ideias, ensina Mauro Cappelletti:

Nesta impositação formalista e degenerativa do positivismo jurídico, a interpretação da norma não é outra senão aquela do 'resultado de um cálculo conceitual de estrutura dedutiva, fundado sobre uma ideia do ordenamento como sistema de normas fechado, completo e hierarquizado', com a 'doutrina do silogismo judicial segundo a qual também a decisão é o resultado objetivo de um cálculo dedutivo [...]. Não menos importante é o fato de que nesta impositação formalística, acaba por haver uma identificação do direito positivo com a justiça, ou seja, que é o mesmo, uma recusa de avaliar o direito positivo tendo como base os critérios de justiça, sociais, éticos, políticos, econômicos.³⁹⁷

Conforme o mesmo Cappelletti, o Direito deve ser visto não como um sistema separado, autônomo, autossuficiente, “autopoiético”, mas como parte integrante de um ordenamento social mais complexo, no qual a aplicação das normas pode ser realizada abstrata e artificialmente, descolada da economia, da moral, da política – “concessão contextual do Direito”. Ele propõe a substituição da ideia unidimensional do Direito, limitada à análise da norma, por uma concepção tridimensional, mais utilitarista e pragmática, composta por: a) análise do problema da necessidade social que um determinado setor do direito deverá resolver; b) análise da resposta ou solução prevista para a hipótese nos planos normativo, institucional e processual; c) análise crítica dos resultados, dentro do plano social em sentido amplo (econômico, político etc.), que deverão ser produzidos, concretamente, no âmbito da sociedade.³⁹⁸

Consoante as lições de Almeida, essa nova visão a respeito do Ministério Público, com natureza de garantia constitucional fundamental de acesso à justiça da sociedade, abre novos horizontes no plano da “multifuncionalidade” dos direitos e das garantias

³⁹⁷ CAPPELLETTI, Mauro. O acesso dos consumidores à justiça. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). **As Garantias do cidadão na justiça**. São Paulo: Saraiva, 1989, p.144.

³⁹⁸ *Ibidem*, p.146.

constitucionais e do papel constitucional do Ministério Público, a qual viabiliza uma releitura de sua atuação, especialmente na seara da defesa do patrimônio público, com os seguintes destaques: aplicabilidade imediata; a interpretação ampliativa; a proibição de retrocesso; a adoção de novas técnicas de atuação, principalmente na tutela coletiva (v.g.: a utilização de projetos sociais como mecanismos de atuação da Instituição com o objetivo de contribuir, ao lado da sociedade, para a promoção da transformação positiva da realidade social).³⁹⁹

Sobre esse novo perfil constitucional conferido ao Ministério Público Brasileiro pela Constituição da República de 1988, Gustavo Tepedino afirma que o *Parquet* foi alçado ao posto de principal agente de promoção dos valores e direitos indisponíveis, o que lhe conferiu, função uma função “promocional”, expressamente determinada no art. 129 do texto constitucional⁴⁰⁰, o que segue a linha da governança pública.

Repensando o papel do Ministério Público após sua nova configuração constitucional, Almeida assevera que, atualmente, o MP é “Instituição do Acesso à Justiça”, o que se consubstancia, atualmente, como dos pontos centrais de transformação do próprio pensamento jurídico, há muito tempo atrelado ao positivismo jurídico neutralizante, que distanciou o Estado da promoção da efetiva democracia e da justiça social. Dando traços de pragmatismo ao Direito, diz o doutrinador:

Não há como pensar no Direito, hoje, sem pensar no acesso a uma ordem jurídica adequada e justa. Direito sem efetividade não tem sentido. Da mesma forma, não há democracia sem acesso à justiça, que é o mais fundamental dos direitos, pois dele, como manifestaram Mauro Cappelletti e Bryant Garth, é que depende a viabilização dos demais direitos. Com efeito, a problemática do acesso à justiça é, atualmente, a pedra de toque de reestruturação da própria ciência do Direito.⁴⁰¹

Defende-se, portanto, um equilíbrio da hermenêutica constitucional, especialmente sobre o papel de controle externo do Ministério Público sobre a atividade administrativa, que sustente os efeitos contemporâneos e práticos das normas, a harmonia entre a inegável importância dos princípios (ponderação) e a cogência das regras jurídicas (subsunção), o que pode ser feito pela adoção de diretrizes de governança pública como

³⁹⁹ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**, p.70-71.

⁴⁰⁰ TEPEDINO, Gustavo. Op. cit., p.300.

⁴⁰¹ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**, p.67-68.

a atuação em rede concertada, a coconstrução de políticas públicas, o planejamento estratégico, a cooperação e a consensualidade.

Salutares são os dizeres de Carlos Ayarragaray, no I Congresso Interamericano do Ministério Público, ocorrido em 1954:

O Ministério Público converte-se, assim, no guardião garantias lavradas nas tábuas da Carta Magna. No futuro, o Ministério Público será responsável por manter os mandarins afastados e sustentar o regime legal, que tem sua origem na existência de uma Constituição escrita, da qual deve ser supremo e vitorioso contra qualquer ataque ou impedimento. Contra o transbordamento funcional ou revolucionário sempre haverá o baluarte do Ministério Público.⁴⁰² (Tradução nossa)

No cerne das discussões sobre a legitimidade social do Ministério Público na defesa dos interesses transindividuais está a questão da forma de provimento não eletivo dos seus cargos de carreira (Promotores e Procuradores), o que, para alguns, lhe retiraria tal posição representativa.

Todavia, esta ideia reducionista não deve prevalecer, em absoluto. A uma, em razão da ampla democracia na forma de seleção para ingresso na carreira (rigoroso concurso de provas e títulos) e, a duas e principalmente, porque a genuína legitimação social deverá advir da maneira pela qual seus membros realizam suas funções institucionais na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. E essa legitimação social pode (e deve) ser potencializada pela atividade de implementação da Nova Governança Pública nos ambientes interno e externo.

Aliás, como afirma Hermes Zaneti Júnior sobre a intervenção protetiva aos direitos fundamentais pelo Ministério Público, “deve haver um Ministério Público em Berlim”, o que significa que, “para completar o modelo garantista de direitos, ao lado do direito de ação do indivíduo e dos grupos é necessário um órgão público que atue como instituição de garantia para ativar a jurisdição (princípio da acionabilidade)”⁴⁰³, que não

⁴⁰² “*El Ministerio Público queda así convertido en cancerbero de las seguridades esculpidas uma las tablas de la Carta Magna. Al Ministerio Público corespondará en el futuro mantener a raya a los mandarines y sustentar el régimen de la legalidad, el cual tiene origen en la existencia de una Constitución escrita, de donde debe ser suprema y victoriosa contra cualquier ataque o menoscabo. Contra el desborde funcional o revolucionario estará siempre el baluarte del Ministerio Público.*” (Cf. AYARRAGARAY, Carlos. **Anais do I Congresso Interamericano do Ministério Público**, de 21 a 27 de novembro de 1954. v. 1)

⁴⁰³ ZANETI JÚNIOR, Hermes. Ministério Público na intervenção protetiva dos direitos fundamentais e a “disponibilidade motivada”, para além dos pareceres. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p.409.

se exaure, por seu próprio desenho institucional, ao modelo demandista judicializante, mas que deve ser racionalizada, sobretudo, em sua atuação administrativa e, especialmente, no campo do combate extrapenal à corrupção. Todavia, segundo o próprio autor, tal intervenção (judicial ou extrajudicial) há de ser pautada pela racionalidade a qual, como princípio de governança pública, exige da Instituição “deixar para trás o modelo interpretativo-formalista”, enraizado na literalidade normativa, para assumir um padrão hermenêutico de interpretação constitucionalmente responsável, mais adequada à dissociação estabelecida pela filosofia jurídica atual entre texto e norma, que exige do intérprete um compromisso de conformidade entre as normas infraconstitucionais e o texto da Constituição.

A interpretação constitucional deve ser funcionalizada, sobretudo no que respeita às incumbências do Ministério Público, vitais à promoção dos objetivos fundamentais da república, insculpidos no art. 3º da CR/88. Segundo Jerzy Wróblewski⁴⁰⁴, a interpretação constitucional possui três funções fundamentais: orientação; controle e aplicação. A primeira, serve para direcionar os comportamentos dos sujeitos das suas normas; a segunda, consiste na verificação de compatibilidade de determinados atos com a Constituição; e a terceira, é o resultado final da atividade do intérprete na descoberta do conteúdo das disposições constitucionais.

Emerson Garcia ainda acrescenta a função de atualização, essencial à adequação do Ministério Público aos ditames constitucionais e às dinâmicas demandas sociais, notadamente na área de controle da corrupção, causadora de enormes déficits na concretização das políticas públicas e na prestação dos serviços públicos. Segundo o autor:

A interpretação constitucional assume um caráter nitidamente instrumental em relação a cada uma das funções que pode desempenhar: na função de orientação, direciona atividade dos operadores do direito; na de controle, permite seja verificada a validade da legislação infra constitucional ou promovida a responsabilização de infratores, garantindo-se preeminência da Constituição; na de aplicação, auxilia na individualização da norma constitucional e na sua transformação para realidade; e, na de atualização, possibilita o contínuo ajuste da Constituição os influxos sociais⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ WRÓBLEWSKI, Jerzy. **Constitución y teoría general de la interpretación jurídica**. Trad.: Arantxa Azurza. Madrid: Cuadernos Civitas, 2001, p.93-94.

⁴⁰⁵ GARCIA, Emerson. **Conflito entre normas constitucionais: esboço de uma teoria geral**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p.107.

Em qualquer hipótese, a interpretação constitucional rumo ao encontro de um Ministério Público contemporâneo, que atue interna e externamente sob a égide da Nova Governança Pública, há de ser feita por meio de um procedimento racional e controlável, lastreado em hígida fundamentação argumentativa, sempre preservando padrões mínimos de certeza e segurança jurídica, tudo com aplicação prática, sob pena de construir-se um sistema normativo instável, com conteúdo descolado da realidade e das reais necessidades individuais e coletivas.⁴⁰⁶

As estruturas e instituições de Estado devem se adequar ao dinamismo das relações sociais e jurídicas, à pluralidade e à complexidade das demandas coletivas e às novas interpretações das normas constitucionais de regência.

Neste contexto, Hugo Nigro Mazzilli⁴⁰⁷ adverte que não devemos nos iludir, pois o principal ainda está por vir, no sentido de que ainda não chegou o momento de se perceber o correto e eficiente exercício dos misteres conferidos à Instituição, no caminho da sua efetiva consciência social. O mesmo autor, precursor dos estudos sobre o Ministério Público brasileiro, disserta sobre a necessidade de uma análise autocrítica da Instituição, que começa pelo reconhecimento de seus equívocos de atuação isolada (interna e externamente), burocratização inócua dos procedimentos, distanciamento social por falta de permeabilidade social dialógico-democrática e de transparência. Finaliza o doutrinador dizendo que:

[...] o grande desafio do Ministério Público do presente e do futuro é a consolidação do papel de protagonista que recebeu na Constituição de 1988, papel este permanentemente em risco de ser degradado por um Congresso e um Executivo permeados de membros altamente envolvidos nos crimes que o próprio Ministério Público visa a combater...⁴⁰⁸

Outro desafio posto ao Ministério Público rumo à sua efetiva consagração constitucional e legitimidade social é encontrar o ponto de equilíbrio entre sua autonomia e o seu controle externo, exercido pelo Conselho Nacional do Ministério Público. A este respeito, assim disserta Emerson Garcia:

O grande desafio a ser enfrentado é compatibilizar a autonomia duramente conquistada pelo Ministério Público brasileiro com o controle externo exercido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, o que exige (1) responsabilidade e ética por parte das instituições controladas, mantendo-se no

⁴⁰⁶ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad.: Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p.55.

⁴⁰⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 9. ed., p.81.

⁴⁰⁸ Ibidem, p.85.

plano da juridicidade e proscrevendo os abusos que costumam se manifestar em qualquer estrutura estatal de poder, e (2) uma postura de autocontenção por parte do órgão de controle, evitando que, ao invés de controlar, termine por substituir-se às instituições controladas em juízos valorativos que lhes são próprios.⁴⁰⁹

Em palestra proferida na Semana da Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 2008, Maria Tereza Sadek falou sobre a construção e um novo Ministério Público, valendo-se do termo “da renovação do novo”, ao se referir à reconstrução do MP consagrado na Constituição de 1988, o que somente seria feito quando ele se tornasse, efetivamente, resolutivo e apontou alguns problemas estruturais que impedem essa realização constitucional, como: o baixo número de membros por cem mil habitantes (o terceiro menor da América Latina em 2006); a baixa proporção orçamentária *per capita*; a atuação isolada e sem planejamento institucional unitário (“sistema atomizado); e a ainda baixa concretização eficiente de seu papel de agente político de primeira grandeza. Sobre essa atuação política, ela afirmou que se trata de uma dotação de poder e de recursos de poder que “possibilitam e credenciam atuações na vida pública, com capacidade de alterar os rumos da vida pública e de impor suas decisões” e destacou uma vantagem absolutamente extraordinária do Ministério Público Brasileiro: seu “poder de agenda”: independência institucional e funcional de definição do que fazer, quando fazer e como fazer.⁴¹⁰

É inegável que, desde a institucionalização autônoma do MP na Constituição de 1988, a Instituição vem agindo de forma bastante destacada em várias temáticas, especialmente no combate à corrupção, motivo pelo qual vem gerando dois tipos de consequências: ataques e apoios.

Os ataques geralmente decorrem dos investigados e processados (grandes empresários e agentes políticos), dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da Defensoria Pública da OAB. Os apoios, por sua vez, vêm de parte da mídia e de parte da sociedade civil organizada, sustentados, justamente, “na importância das suas atribuições para a consolidação de uma sociedade e um Estado democráticos” – legitimação social.⁴¹¹ Marcelo Pedroso Goulart traça um amplo panorama crítico sobre o Ministério Público que bem resume o atual quadro de crise de efetividade e de legitimidade social:

⁴⁰⁹ GARCIA, Emerson. A Autonomia do Ministério Público: entre o seu Passado e o seu Futuro. **Prática Jurídica**, [S.l.], n. 80, p. 31-33, 2008, p.31.

⁴¹⁰ SADEK, Maria Teresa. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. **De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-139, 2009.

⁴¹¹ Idem.

Em nível macroscópicos, nada se fez no sentido de adequar-se a organização espacial do Ministério Público ao caráter multidimensional dos conflitos de massa, das políticas públicas e da criminalidade organizada e difusa. Ainda prevalece a organização em escala única, por comarca, fator de baixa afetividade. A ideia das Promotorias de Justiça como órgãos voltados à implementação local/regional de uma política institucional baseada em planos e programas de atuação também não vingou, pois prepondera, ao arrepio da lei, a atuação individualizada, aleatória e burocratizada dos membros do Ministério Público, razão da fraca operabilidade dos órgãos de execução. A divisão técnica do trabalho nos órgãos de execução ainda é realizada com base em critérios anacrônicos, não levam em consideração a busca de eficiência e eficácia, mas sim a conveniência pessoal dos agentes. As escolas institucionais carecem de estruturação, autonomia pedagógica e a gerencial não são levados em conta e a escolha dos seus dirigentes atende mais aos interesses da *pequena política* do que a preocupação com a realização dos seus fins. A instituição não se abriu para a sociedade, como seria de se esperar em tempos de democratização do país; pelo contrário, com a hegemonia corporativista, vence afastando dela. Internamente, não se aprimora os mecanismos de democratização e as decisões são tomadas por órgãos da administração dominados pela representação do excitação superior, qual seja, a minoria de membros que atua perante os tribunais. Esses são alguns problemas que resultam da contradição acima apontada; contradição que se expressa socialmente como crise de afetividade e de legitimidade.⁴¹²

Identificadas essas adversidades institucionais, o mesmo doutrinador prega que a superação dessa crise pode ser encontrada pelo (re)conhecimento e pela inovação na construção de um Ministério Público resolutivo ou efetivamente responsivo, o que está de acordo com o que se propugna no modelo de governança pública.

Tal (re)conhecimento passa por duas dimensões: a da eficácia - entendimento da missão social da Instituição, inclusive a capacidade institucional de cumprir metas e objetivos para a consecução de sua finalidade - e eficiência, perquirindo-se a racionalidade na distribuição de competências e no uso dos recursos, instrumentos e métodos que garantam aquilo que se deseja realizar, com o menor esforço e no menor tempo. E finaliza dizendo que no campo do (re)conhecimento, deve se destacar a “prática sociotransformadora” como cerne da interpretação central do agir ministerial – identificação do objetivo estratégico e da missão institucionais, atividade principal como prática transformadora, atualização dos conceitos dos princípios institucionais e compreensão da dinâmica institucional - e no campo da inovação, a “promotoria de

⁴¹² GOULART, Marcelo Pedroso. Atuação do Ministério Público por planos, programas e projetos. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.). **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p.453-454.

projetos”, como forma de atuação por planos, projetos e programas, o que bem se alinha à NGP.⁴¹³

Sobre a reconstrução e a relegitimação social do Ministério Público, assim explicita e questiona Sadek:

No entanto, convém explicitar, o conjunto de atuações avaliadas positivamente não tem sido capitalizado de uma forma capaz de criar apoios sólidos, capazes de cerrar fileiras em defesa da instituição. Caberia ao próprio Ministério Público tomar e mesmo liderar essa iniciativa. Mas quais são as estratégias disponíveis? Em outras palavras, como podem ser aplicados os recursos de que se dispõe ou explorar as condições favoráveis de que se desfruta para alcançar o fortalecimento institucional?⁴¹⁴

Em resposta, afirma ela que há basicamente dois tipos de estratégias para alcançar o fortalecimento institucional: uma reativa a cada ataque específico e outra programática, propositiva, que exige planejamento estratégico, atuação em unidade interna e em rede externa, política institucional consistente, atuação resolutiva, melhoria da comunicação institucional e da prestação de contas. Estas são, exatamente, algumas das valências primaciais da Nova Governança Pública como modelo de gestão administrativa e atuação finalística que propomos.

A proposta teórico-pragmática que se apresenta nesta tese para a consolidação do coprotagonismo do MP na defesa de nossos pilares republicano-democráticos e da eficiente concretização deste singular “poder de agenda”, especialmente no que respeita à prevenção e repressão eficientes da corrupção é justamente a ressignificação e a relegitimação sociais do Ministério Público, pelo resgate hermenêutico de alguns de seus princípios fundantes (democrático, da separação dos poderes, da segurança jurídica e da eficiência), realizável, contemporaneamente, à luz da Nova Governança Pública.

O próprio Mazzilli, na trilha dos vetores de governança pública - participação administrativa, transparência, prestação de contas, responsividade e integridade - chega a afirmar que o MP somente obterá êxito nesta árdua missão “se souber fazer chegar à opinião pública os objetivos e os resultados de um trabalho sério, técnico e apartidário”⁴¹⁵. Em epílogo conclusivo e propositivo, vale a pena transcrever as lições de Goulart sobre o resgate da legitimidade do Ministério Público:

⁴¹³ Ibidem, p.457.

⁴¹⁴ SADEK, Maria Teresa. Op. cit.

⁴¹⁵ Ibidem, p.85.

Portanto, o resgate da credibilidade da representação popular não se dará tão somente por mudanças legislativas e medidas moralizantes interna corporais, mas, sobretudo, por um controle externo eficiente, no qual o Ministério Público deve cumprir papel relevante, tomando iniciativas de caráter preventivo e repressivo. Na prevenção e objetivando garantir a transparência dos atos dos poderes públicos, o Ministério Público deve promover debates em audiências com a participação aberta a todos os interessados sobre o conteúdo de projetos de lei e sobre propostas de obras e de políticas públicas apresentadas pela administração, a permitir a saudável é necessária a aproximação do representante com os representados. [...] No âmbito repressivo, o Ministério Público dispõe de mecanismos legais de combate a improbidade administrativa que podem ser utilizados no trabalho de resgate da credibilidade na representação popular. A atuação do Ministério Público perante os tribunais de contas e o uso da Ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratório de inconstitucionalidade por omissão representa o mecanismo de controle externo que, mediatamente, atingem esse escopo.⁴¹⁶

2.1.1 Ministério Público e Democracia: Dimensões Interna e Externa

A ideia de Estado Democrático de Direito vai além da óbvia união formal dos conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito, considerando-se as conquistas democráticas, as garantias jurídico-normativas e as necessidades sociais que, segundo Streck e Moraes, formam um novo conjunto, cujo objetivo primordial é a transformação social, ou "a transformação do *status quo*".⁴¹⁷

Nos dizeres de Manuel Garcia-Pelayo⁴¹⁸, o Estado de Direito "significa, assim, uma limitação do poder do Estado pelo Direito, porém não a possibilidade de legitimar qualquer critério concedendo-lhe a forma de lei.". Sendo assim, torna-se indispensável seu conteúdo ultrapasse a mera noção de "Estado Legal"⁴¹⁹ e signifique as aspirações de determinada sociedade em determinado tempo, que seja um ideário de nação, um reflexo da esperança social.

Esta necessidade de análise transcendente decorre do fato de que, sob a perspectiva meramente forma do Direito, enquanto mero corpo normativo formal, desprovido de conteúdo e desconectado da realidade política, social, econômica e ideológica, todo Estado pode ser considerado um Estado de Direito, em que pese se revele totalitário na realidade.

⁴¹⁶ GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p.136-137.

⁴¹⁷ STRECK, Lenio Luiz; MORAES, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p.92.

⁴¹⁸ GARCIA-PELAYO, Manuel. **Las transformaciones Dei Estado Contemporâneo**. Madrid: Allianza. 1982, p.52.

⁴¹⁹ STRECK, Lenio Luiz; MORAES, José Luiz Bolzan de. Op. cit., p.93.

De outro lado, o Estado Democrático de Direito resguarda uma característica ínsita e essencial: a garantia normativa e efetiva da tutela dos direitos humanos e fundamentais. A conexão da democracia ao Estado para qualificá-lo como Estado Democrático de Direito reclama, impreterivelmente, que todos os valores democráticos como a igualdade, a liberdade e a dignidade da pessoa humana atinjam os próprios elementos constitutivos do Estado e sejam garantidos e concretizados pela ordem jurídica de regência.⁴²⁰

Sobre o tema, José Afonso da Silva ensina:

É da essência de seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática. Sujeita-se, como todo Estado de Direito, ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais [...] A Lei deve influir na realidade social [...]. A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social.⁴²¹

Ordinariamente sempre se reconheceu a existência de uma relação imanente e indissociável entre o Ministério Público brasileiro e a democracia, notadamente após sua concepção constitucional de 1988.

Entretanto, as dinâmicas e complexas relações entre Estado e sociedade da contemporaneidade faz necessária uma relativização crítica sobre essa compreensão, à luz do que propõe o modelo da Nova Governança Pública e as contemporâneas ideias sobre democracia, que ressignifique essa correlação e incremente a legitimidade social da Instituição, nas dimensões interna e externa.

Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno assim ensina sobre o desempenho de funções governamentais e o Estado de Direito:

De maneira muito simplificada, governar e tomar decisões, escolhendo entre as diferentes opções que se apresentam em função de múltiplas variáveis como, por exemplo, o interesse em jogo, os operadores afetados ou interessados e o próprio tempo disponível. Não há dúvida de que esta fase na tomada de decisões e aqui encaixe no desenvolvimento da atividade política caracterizada por um processo aberto de um bom número de possíveis soluções e preferências. Não obstante, diante desta liberdade, no espectro de decisões públicas, o estado de direito Tempurá as opções, eliminando aquelas que não tem lugar legal, tratando de evitar as patologias de arbitrariedade, abuso ou

⁴²⁰ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. 20 anos de constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no estado democrático de direito. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 31-44, abr./jun. 2008.

⁴²¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p.110.

desvio de poder. Mais do que isso, inclusive se pode reduzir drasticamente as opções até concretizar, moderadamente, opção que obrigatoriamente corresponde.

Esta é uma garantia elementar e por demais conhecida que mostra a importância do princípio da legalidade, é lógico, da perspectiva do Estado de Direito, mas também como fundamento democrático do modelo.⁴²²

É da essência do Estado Democrático de Direito e do Ministério Público o ideal de transformação social pela concretização dos valores e direitos fundamentais consagrados na ordem constitucional. Neste rumo, Elias Díaz assevera que é o Estado Democrático de Direito possui em sua essência:

[...] um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública, quando o democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, sobre a ordem jurídica.⁴²³

Como grande marco da história institucional, a Constituição da República de 1988 conferiu um novo perfil estrutural e funcional ao MP, com uma precisa e avançada definição institucional, critérios formais para a escolha e destituição dos Procuradores-Gerais, autonomia funcional e administrativa, garantias e vedações para seus membros e, principalmente, incumbências especialíssimas da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos transindividuais.

Tal concepção constitucional é uma redefinição da Instituição, para muito além do seu foco de atuação exclusivamente criminal, que revela sua verdadeira “vocação social”.⁴²⁴

Vale a pena trazer à baila a interpretação do art. 127 da Constituição da República feita por Paulo Afonso Garrido de Paula:

Instituição no sentido de estrutura organizada para a realização de fins sociais do Estado. *Permanente*, porquanto as necessidades básicas das quais derivam as suas atribuições revelam valores intrínsecos à manutenção do modelo social pactuado (Estado Democrático de Direito - Constituição, art. 1 º). *Essencial à função jurisdicional do Estado*, de vez que a atuação forçada da norma abstrata ao fato concreto, quando envolver interesse público, deve sempre objetivar a

⁴²² MORENO, Pedro Tomás Nevado-Batalla. **Adoção e controle de decisões públicas**. Florianópolis: Habitus, 2022, p.48.

⁴²³ DÍAZ, Elias. **El Estado Democrático de Derecho em la Constitución española de 1978**. Madrid: Sistemas, 1981, p.46.

⁴²⁴ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. Op. cit., p.36.

realização dos valores fundamentais da sociedade, razão pela qual a intervenção do Ministério Público se faz sempre necessária.⁴²⁵

Na mesma linha de ligação democrática, Márcia Piatigorsky assevera que incumbe ao Ministério Público "ter como fonte primeira de interpretação a Constituição, afastando o absolutismo legal formal e defendendo a legalidade democrática, visando o bem comum. Operando o direito é possível transformar a realidade e concretizar o Estado Democrático".⁴²⁶

Ciente da polissemia jurídica, política e sociológica do vocábulo *democracia*⁴²⁷, Charles Tilly⁴²⁸ preleciona que a doutrina estabelece suas quatro principais definições contemporâneas, que são complementares: constitucional, substantiva, procedimental e orientada pelo processo. Sob o aspecto constitucional, refere-se ao ordenamento jurídico-normativo, aos arranjos legais da ordem política de determinado Estado; o plano substantivo foca nas condições de vida e política promovidas por um determinado regime (bem-estar social, liberdades, segurança, equidade, deliberação pública); a definição procedimental se refere ao conjunto de práticas deliberativas vigentes em dado regime; e as abordagens voltadas ao processo dizem respeito ao que Robert Dahl argumenta como um conjunto mínimo de processos necessários para manter uma situação democrática⁴²⁹.

Complementando essas ideias ampliadoras e contemporâneas sobre a democracia, Darcy Azambuja escreve: "A democracia de que tratamos é um regime político, uma forma de vida social, um método de coexistência e cooperação entre indivíduos membros de uma organização social."⁴³⁰

No mesmo rumo, Silva, Lopes e Pires três proposições sobre a democracia – desenvolvimento a partir da democracia; democracia em perspectiva de multidimensionalidade e processos de democratização e *desdemocratização* na relação

⁴²⁵ PAULA, Paulo Afonso Garrido de. O Ministério Público e os direitos das crianças e adolescentes. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antonio Franco da (Org). **Funções Institucionais do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001, p.312

⁴²⁶ PIATIGORSKY, Márcia. **O papel do Ministério Público em prol da efetividade dos direitos humanos, à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos Interamericano e do ordenamento Jurídico Interno**. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003, p.98.

⁴²⁷ Nos dizeres de Darcy Azambuja: "Nenhum termo do vocabulário político é mais controverso que Democracia". In: AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 38. ed. São Paulo: Globo, 1998. p. 215-216.

⁴²⁸ TILLY, Charles. **Democracia**. Trad.: Raquel Weiss. Petrópolis: Vozes, 2013, p.21-23.

⁴²⁹ Robert Dahl elenca cinco critérios: participação efetiva; igualdade de voto; entendimento esclarecido; controle de agenda; e inclusão dos adultos. Cf. DAHL, Robert A. **On democracy**. Yale University Press, 2020, p.37-38.

⁴³⁰ AZAMBUJA, Darcy. Op. cit., p. 236-238.

entre Estado e sociedade - afirmam que não há como conceber a democracia brasileira de forma unívoca, eis que se trata de um mosaico, de sistema multidimensional, que se funda em: i) procedimentos eleitorais e regras de organização dos partidos políticos dos representantes eleitos; ii) instituições participativas e seus vínculos com a formulação e o controle de políticas públicas; e iii) instituições e instrumentos de monitoramento e fiscalização da atuação de burocracias públicas.⁴³¹

Referidos autores preconizam que se deve pensar a institucionalidade que dá base à democracia no Brasil em três dimensões, as quais dispõem de princípios, formas organizacionais e mecanismos operativos específicos, que se interrelacionam complementarmente durante o processo de desenvolvimento histórico da democracia: a) dimensão do *sistema representativo*, que congrega as instituições regedoras das eleições e os procedimentos para a competição das elites políticas, para a formação e a atuação dos partidos políticos e para os resultados eleitorais; b) dimensão das *instituições participativas*, que incluem as conferências e os conselhos gestores de políticas públicas nos três níveis de governo, o mecanismo do orçamento participativo e outras formas participação institucional; e c) dimensão do sistema de controles da burocracia, na qual se encontra o Ministério Público – mais especificamente alocado na seção do controle parlamentar e judicial, enquanto instituição componente do sistema de pesos e contrapesos. Trata-se do plano estrutural do conjunto de instituições e mecanismos de mecanismos de responsabilização, transparência e prestação de contas por parte da administração, comumente chamados de instrumentos de *accountability*.⁴³²

Já em sua gênese orgânica, conferida pelo Decreto n. 848/1890, na inauguração da República, Campos Salles concebia o Ministério Público Brasileiro como um verdadeiro pilar da democracia ao asseverar que:

O Ministério Público é instituição necessária em toda organização democrática e imposta pelas boas normas da Justiça, à qual compete: velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devem ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela conviver.

O referencial simplificador de Tilly, pelo qual democrático seria um regime em que as relações políticas entre Estados e cidadãos se desenvolvem por “consultas amplas,

⁴³¹ SÁ E SILVA, Fabio de; LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto Rocha C. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In.: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). **República, Democracia e Desenvolvimento contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013, p.245.

⁴³² Ibidem, p.259-260.

igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes”, adequa-se, simultaneamente, ao ideal consagrado pelo princípio democrático constante na CR/88 e aos princípios da NGP, tendo o Ministério Público nacional recebido do mesmo texto fundamental, em sua própria definição institucional, a incumbência imprescindível de promoção e controle da capacidade do Estado de implementação das suas decisões políticas. Como atesta o autor: “Nenhuma democracia pode funcionar se o Estado não possui capacidade de supervisionar o processo de decisão democrática e de pôr em prática seus resultados”.⁴³³

Sob a influência deste pensamento de Tilly, pode-se dizer que o MP brasileiro figura em uma dupla face garantidora: uma positiva e outra negativa (ou de garante da não ocorrência do resultado), respectivamente, da democratização e da desdemocratização. Segundo ele, democratização significa “um movimento líquido na direção de consultas mais amplas, mais igualitárias, mais protegidas e mais mutuamente vinculantes”, ao passo que a desdemocratização importa “um movimento líquido na direção de consultas mais estreitas, mais desiguais, menos protegidas, e menos mutuamente vinculantes.”⁴³⁴

Além disso, na posição de defensor do regime democrático, o MP possui papel de relevo na contribuição do processo de consolidação das ferramentas de participação direta da população na esfera decisória da administração pública, no exercício da função de fiscalização dos atos administrativos, destacadamente em seus aspectos de legalidade e moralidade, pelo trabalho constante de implementação das políticas públicas e, sobretudo, na fiscalização do processo eleitoral⁴³⁵.

As ideias de Dahl sobre democracia reforçam ainda mais essa correlação, confirmando a posição de garante do Ministério Público, eis que, para o autor, a característica principal desse regime é “a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerado como politicamente iguais.”⁴³⁶

Analisando os regimes governamentais sob os eixos da liberalização (contestação pública) e o da inclusividade (participação), mas advertindo que a democracia pode envolver mais dimensões do que apenas essas duas, o cientista político norte-americano

⁴³³ TILLY, Charles. Op. cit., p. 28.

⁴³⁴ Ibidem, p.73.

⁴³⁵ LOPES, Antônio Henrique Franco. Princípio democrático e soberania popular: a importância do Ministério Público para a consolidação dos institutos de participação direta dos cidadãos no domínio decisório. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.) **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p.125.

⁴³⁶ DAHL, Robert A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. Trad.: Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 2005, p.25.

prefere a nomeação “Poliarquia”, para designar regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados que passaram por popularização e liberalização, ou seja, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.⁴³⁷

Num regime constitucional materialmente efetivo, a ideia de separação dos poderes é imanente à democracia, como bem propugna Bernardo Gonçalves Fernandes.⁴³⁸ Na Constituição Brasileira de 1988, que consagra o princípio democrático em seu art. 1º e o da separação dos poderes em seu art. 2º, o Ministério Público cenário brasileiro, o Ministério Público foi concebido como Instituição e órgão de governo (não do governo), detentor de parcela do poder Estatal, com incumbência de servir como peça fundamental e indispensável ao equilíbrio institucional do sistema de pesos e contrapesos, dentro da concepção de democracia-estabilização (democracia formal ou procedimental).⁴³⁹

Todavia, o firmamento da democracia pela Constituição da República de 1988 não se esgota nessa concepção formalista-organicista, porquanto visa à materialização dos direitos e garantias fundamentais, ligados à ideia de democracia-transformação (substantiva ou material), orientada pelos objetivos fundamentais da república subscritos no art. 3º, especialmente o de construir uma sociedade livre, justa e solidária, fundado na dignidade da pessoa humana. Nestes termos, ensina Marcelo Pedroso Goulart:

O projeto de democracia da Constituição tem um conteúdo transformador que aponta para a instituição de uma nova ordem social. Portanto não se limita a criar instituições políticas que, regidas pela regra da maioria, garantam a universalização da participação popular no jogo do poder. [...]

Para a construção deste projeto, a Constituição criou instituições instrumentos típicos de um estado social, intervencionista e distributivo isto. Nesse modelo de estado, o sistema da administração da justiça deve ser um dos principais espaços de construção da sociedade livre, justa e solidária, portanto da promoção da mudança da Ordem, da transformação social. Nesse espaço, o Ministério Público figura como defensor da vontade geral me desculpe da Constituição⁴⁴⁰.

Goulart afirma que, na redefinição do perfil do Ministério Público, a CR/88 atribuiu-lhe, de forma inovadora, a defesa do regime democrático como verdadeira missão institucional e, justamente por se tratar de uma inovação, não somente no texto constitucional, mas na hermenêutica constitucional sobre o MP, a doutrina vem tratando

⁴³⁷ DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**, p. 31.

⁴³⁸ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivn, 2016, p.130.

⁴³⁹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Ministério Público: a constituição e as leis orgânicas**. São Paulo: Atlas, 2015, p.32.

⁴⁴⁰ GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**, p.131.

o tema de forma obtusa – limitando tal missão à fiscalização da higidez do processo eleitoral – e, por vezes, confusa, sobrepondo a defesa do regime democrático à tutela dos direitos transindividuais⁴⁴¹.

Contra essa deturpação interpretativa, o autor assim delimita o tema a atuação do Ministério Público na defesa do regime democrático: “(i) defender a pluralidade de instâncias e instrumentos da democracia semidireta; (ii) zelar pela regular efetivo funcionamento das instâncias em instrumentos; (iii) garantir o pluralismo político em suas múltiplas formas de manifestação.”⁴⁴²

E segue o autor dizendo que para que seja possível superar as mazelas do vigente sistema representativo é preciso mais que uma reforma política; é necessário um sistema eficiente de acompanhamento e controle social e institucional pelo Ministério Público. O resgate da credibilidade da representação popular democrática não se dará apenas por meio de mudanças legislativas e medidas moralizantes *interna corporis*, mas, sobretudo, pela realização de um controle externo eficiente, no qual o Ministério Público é peça imprescindível, tomando medidas preventivas e repressivas.

No campo da prevenção e com vistas a garantir a transparência pública, o MP deve promover a abertura democrática e a participação administrativa, por meio de debates e audiências sobre o conteúdo de projetos de leis e propostas de obras e serviços públicos relevantes. Na repressão, o instrumento mais eloquente de preservação da democracia é a Ação Civil Pública de Responsabilização por Atos de Improbidade.⁴⁴³ Sobre a relação do MP com a defesa do regime democrático na contemporaneidade, Goulart conclui:

Nesse momento histórico, os instrumentos e espaços da democracia participativa, pela sua incipiência e fragilidade, exigem especial atenção do Ministério Público. As práticas patrimonialistas e autoritárias marcam, secularmente, nossa história social e política e, por isso, as forças hegemônicas tentam inibir iniciativas que tenham por objetivo alargar a participação popular e socializar o exercício do poder. Nesse campo, o Ministério Público deve postar-se como fomentador da cultura da participação, estimulando, postulando ou exigindo, entre outras coisas: (i) o uso da gestão orçamentária participativa, do referendo popular, do plebiscito e das audiências públicas como instrumentos da política urbana; (ii) o acesso da população aos relatórios de impacto ambiental e de impacto de vizinhança, (iii) a realização de audiências públicas para discussão dos estudos de impacto ambiental e de impacto de vizinhança; (iv) a criação, instalação e funcionamento regular dos conselhos de definição de políticas públicas nas áreas sociais (saúde, assistência social, criança e adolescente, juventude, idoso etc.) e na política

⁴⁴¹ Ibidem, p. 136.

⁴⁴² Idem.

⁴⁴³ Ibidem, p.137.

agrícola, (v) a gestão democrática do ensino, com a criação instalação e funcionamento regular dos conselhos de definição de políticas educacionais e dos conselhos de escola, (vi) realização periódica das conferências populares, como instâncias competentes para a avaliação da situação das políticas públicas sociais e para a proposição de diretrizes orientadoras dessas políticas; (vii) articulação das instâncias de democracia participativa com as de democracia representativa.⁴⁴⁴

Somente assim, por essa afinação hermenêutica do que se compreende por democracia, se pode emoldurar correta e efetivamente a missão do MP e tonificar sua legitimidade social.

Essa tarefa passa, portanto, pela institucionalização de preceitos e práticas de governança pública nestas três dimensões, já que vetores como a atuação em rede, a transparência, a prestação de contas, a responsividade, a integridade, a consensualidade potencializam a pluralidade de instância e instrumentos de exercício da democracia semidireta, seu zelo e a garantia do pluralismo político.

Porém, a leitura dos textos normativos que conceberam e institucionalizaram o MP brasileiro, especialmente a Carta de 1988, poderia levar à falsa ideia absolutista já advertida por Mazzilli há muito tempo, de que Ministério Público e democracia possuem uma relação íntima, necessária e consequencial. Em termos incondicionais, notadamente no contexto nacional atual, essa inferência não pode ser tida como absolutamente verdadeira, porque, segundo ele “qualquer Estado, democrático ou não, pode servir-se do Ministério Público”. Explica o autor que, enquanto investido de significativa parcela de soberania estatal e componente de sua estrutura de poder, o MP “é órgão de Estado, e espelha, com realismo, a fisionomia do Estado do qual é integrante.”⁴⁴⁵, sendo primordial e indispensável que, para a construção de uma democracia substantiva, a Instituição possua autonomia, independência das outras funções de poder.

Assim, o fator elementar que torna o Ministério Público ínsito à democracia ou à democratização das relações entre o Estado e a sociedade, é a sua independência, o que, segundo Cássio Casagrande, no cenário atual de judicialização da política, o coloca na posição-chave de “contra-poder”⁴⁴⁶.

Combinando-se as concepções de Tilly e Dahl sobre a democracia, com o desenho e as funções institucionais do Ministério Público brasileiro (arts. 127 e 129, *caput* e inciso II, ambos da CR/88), infere-se que, para servir de garante positivo e negativo da

⁴⁴⁴ Ibidem, p.137-138.

⁴⁴⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 9. ed., p.125.

⁴⁴⁶ CASAGRANDE, Cássio. **Ministério Público e a Judicialização da Política**: estudos de casos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008, p.102 e ss.

democracia - promotor da democratização e impedidor da desdemocratização - a instituição deve ser impenetrável à vontade dos governos e dos governantes, mas ativa e sujeita apenas à soberania popular (vontade da coletividade).

Luiz Werneck Vianna e Marcelo Burgos afirmam que incumbe ao Ministério Público a “representação funcional dos interesses estratégicos da sociedade brasileira”⁴⁴⁷ e, conforme Goulart, para realizar tal missão constitucional, é dotado, pela própria constituição que o instituiu, de legitimidade e de instrumental jurídico-político que o capacitam plenamente para o exercício da defesa do projeto de Estado e de sociedade definidos na Carta de 1988, por figurar como “instituição fiadora e garantidora da democracia”.

Assim raciocina logicamente Gregório Assagra de Almeida:

Com a CF/88, o Ministério Público passou a ser Instituição permanente, de caráter nacional, uno, indivisível, instituída para defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses fundamentais da sociedade. Assim, se o Ministério Público é defensor do regime democrático e, se a República Federativa do Brasil constituiu-se em um Estado Democrático de Direito, o Ministério Público tornou-se, com a CF/88, instituição constitucional fundamental do Estado Democrático de Direito⁴⁴⁸.

Devido a essa nova definição conceitual dada ao Ministério Público pela própria CR/88, certas concepções retrovisoras sobre suas tradicionais atribuições e sobre o modelo de atuação na tutela coletiva do patrimônio público não mais se coadunam com o novo paradigma democrático.

A compreensão das missões institucionais do MP deve ser feita em consonância com as transformações realizadas pela nova ordem constitucional e pelas próprias demandas sociais, sendo certo que o art. 129, III, da Carta de 1988 lhe incumbiu a indelével missão de bastião da legalidade democrática.

A missão constitucional de defesa do regime democrático pode ser compreendida, basicamente, como a tutela do exercício do poder político pelo povo, ou do que Gustavo Binenbojm define como “um projeto moral de autogoverno coletivo, que pressupõe

⁴⁴⁷ VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002, p.484.

⁴⁴⁸ ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público como Instituição Permanente. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de.; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coord.). **Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p.116.

cidadãos que sejam não apenas os destinatários, mas também os autores das normas gerais de conduta e das estruturas jurídico-políticas do Estado.”⁴⁴⁹.

A mesma função ministerial de defesa do regime democrático, expressa na Carta de 1988 por inspiração da Constituição Portuguesa de 1976⁴⁵⁰, pode ser compreendida de forma indireta, pela incumbência, também constitucional, da tutela dos direitos fundamentais – individuais indisponíveis e difusos – por meio dos quais são expressos os valores democráticos que garantem a autonomia pública e privada dos cidadãos. Afinal, como sintetiza Sarmiento, a dignidade humana está situada no *epicentro axiológico* do ordenamento jurídico, razão última de sua própria existência⁴⁵¹.

A defesa de democracia pelo Ministério Público pode ser também extraída da própria função institucional de zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição da República de 1988, uma vez que, conforme consagrado nos itens 1.4 e 1.7 do Parecer do Comitê Econômico e Social Europeu sobre princípios dos serviços públicos para a estabilidade do regime democrático, os serviços públicos possuem uma relevantíssima função de proteção e garantia da democracia quando exercem a função anticorrupção ou de negativa de cumprimento de instruções ilegais. Segue abaixo o texto:

1.4. No que concerne às ameaças à democracia e ao Estado de direito a nível mundial e também na UE, os serviços públicos têm uma função de proteção, na medida em que podem recusar-se a cumprir instruções ilegais, defendendo os valores europeus e o Estado de direito. Ao respeitarem os princípios de base da objetividade, da integridade, da transparência, do respeito pelos outros e do compromisso com a União Europeia e os seus cidadãos, os serviços públicos constituem-se em pilares da democracia e baluarte contra o populismo. [...]

1.7. Os Estados-Membros são exclusivamente responsáveis pelos respetivos serviços públicos, organizando-os de acordo com os seus princípios tradicionais e em conformidade com o respetivo direito constitucional. Sem prejuízo do que precede, o CESE defende um quadro jurídico europeu eficaz (incluindo sanções) que assegure a plena observância, por todos os Estados-Membros, da democracia e do Estado de direito, em conformidade com os «critérios de Copenhaga», que constituem uma base necessária para a boa conduta nas administrações da UE e dos seus Estados-Membros⁴⁵².

⁴⁴⁹ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p.50.

⁴⁵⁰ O art. 219, I, da Constituição da República Portuguesa, de 1976, incumbe ao Ministério Público a defesa da “legalidade democrática”.

⁴⁵¹ SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p.59-60.

⁴⁵² **PARECER do Comitê Econômico e Social Europeu sobre Princípios dos serviços públicos para a estabilidade do regime democrático**, 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020AE2236&from=PT> Acesso em: 29 mar. 2023.

Contemporaneamente, sob a égide da Nova Governança Pública, no contexto de um Estado em rede articulada e de uma administração pública voltada ao consenso, a relação entre o MP e a democracia torna-se ainda mais fortalecida e deve ser concebida da forma mais alargada possível, na perspectiva da administração pública democrática, interna e externamente.

Nesse cenário, a tutela da democracia pelo Ministério Público somente se faz real quando promovida efetivamente, num movimento de concreção que transcenda a perspectiva formal para a substancial, que vá além da limitação representativa para a participativa, tudo isso nos âmbitos internos e externos à própria Instituição.

Instituir constitucionalmente a ideia de uma democracia substancial ou baseada nos pilares da democracia formal e participativa (sem corrupção e com liberdade), com crescimento e desenvolvimento econômico-sustentável e com igualdade social (distribuição da riqueza), sem a criação de instituições e instrumentos aptos à sua concretização e fiscalização, seria um engodo anacrônico. Afinal, como afirma Pablo Antonio Cordeiro de Almeida, “Democracia é antes de tudo praxe (exercício), razão pela qual o MP, com seu agir, contribui para a consolidação da Democracia Militante.”⁴⁵³

Mais do que simplesmente expressarem nominalmente em suas constituições modelos institucionais aptos a atingirem resultados em consonância com os valores democráticos, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que os Estados verdadeira e substancialmente democráticos têm por obrigações positivas e negativas fazerem com que esses resultados sejam atingidos, da forma mais ampla possível.

Assim, não basta que os governantes sejam investidos por meio de sufrágio universal, para mandatos limitados; que sejam previstas constitucionalmente a separação das funções de poder e da soberania popular; que se acolha, em tese, os princípios da legalidade. É preciso transpor essas previsões constitucionais à realidade, dar concretude aos direitos fundamentais, tornar a democracia, portanto, substancial.⁴⁵⁴ E foi da defesa desse regime democrático substancial que a Constituição de 1988 incumbiu o Ministério Público, tornando-o garantidor da soberania popular procedimental e material, e da promoção concreta dos direitos humanos e fundamentais.

⁴⁵³ ALMEIDA, Pablo Antonio Cordeiro de. 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**, [S.l.], n. 4, p. 79-109, 2014.

⁴⁵⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, v. 212, p. 57-70, abr./jun. 1998.

Mas, como adverte Sarmento⁴⁵⁵, a interpretação de nosso ordenamento jurídico, tomando-se a Constituição como epicentro, somente se faz legítima, na prática, se não desprezar o protagonismo das instâncias democráticas na definição do Direito, se reconhecer a importância dos valores constitucionais pelo ordenamento jurídico e sustentar a atuação do Judiciário – e, notadamente, do Ministério Público – para tutela e concretização dos direitos fundamentais e dos pressupostos da democracia.

Um Ministério Público contemporâneo, regido sob os influxos da Nova Governança Pública, como garante e agente da democracia e da democratização, deve ser capaz de responder eficaz e eficientemente às complexas demandas sociais pós-modernas, cuja concreção se propõe por meio de novas posturas institucionais e inovadora metodologia de utilização de suas ferramentas administrativas, com destaque para a priorização da prevenção à corrupção, justificada por três fundamentos: (i) teórico: evolução dos modelos de administração pública, do patrimonialismo à NGP; (ii) normativo: Microsistema de Tutela do Patrimônio Público, que leva em conta a própria natureza desses direitos tutelados e (iii) pragmático: comprovada ineficácia do modelo clássico repressivo e demandista.

Especificamente no campo da administração pública, em que ainda é pouco explorada a inclusão do Ministério Público para todos os efeitos (atividade administrativa na área da gestão e na realização das atividades-fim), a democratização passou a se revelar pela abertura dos processos administrativos à participação do administrado, pelo que, nos dizeres de Bandeira de Mello, se obrigou a Administração Pública a “formalizar cuidadosamente todo o itinerário que conduz ao processo decisório”, numa espécie de “jurisdicionalização”, que visa à “ampliação crescente da participação do no ‘iter’ preparatório das decisões que possam afetá-lo.”⁴⁵⁶

Gustavo Henrique Justino de Oliveira define a participação administrativa como “a intervenção individual ou coletiva dos cidadãos na gestão dos órgãos e entidades que integram a administração pública, com reflexos no conteúdo das decisões deles emanadas” e entende que dela decorrem os seguintes efeitos bastante positivos: maior transparência maior publicidade e transparência na condução dos assuntos coletivos (concretização do princípio da publicidade, previsto no art. 37 da CR/88); aumento qualitativo e quantitativo do acesso à informação pública (art. 5º, XXXIII, da CR/88), com reflexos nas garantias também constitucionais do contraditório e ampla defesa; e a

⁴⁵⁵ SARMENTO, Daniel. **O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades**, p. 113-146.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, p.64-65.

criação de espaços de efetiva negociação, realizada pela ponderação ou harmonização dos interesses e pela reciprocidade de concessões.⁴⁵⁷

Por sua vez, Canotilho preconiza que essa participação administrativa pode concretizar-se por meio (i) da substituição das estruturas hierárquico-autoritárias por deliberações colegiadas; (ii) da eleição dos agentes responsáveis pelo exercício das funções de direção individual; (iii) da participação paritária de todos os envolvidos em certas áreas da administração; (iv) da transparência do processo administrativo; e (iv) da gestão participativa, suscetível à coatuação dos cidadãos, por organizações da sociedade civil e outras formas de representação.⁴⁵⁸ Essas ideias são perfeitamente consonantes com o modelo da Nova Governança Pública, servido, complementarmente, do que preleciona Odete Medauar sobre a participação administrativa, na concreção da *democracia de funcionamento ou operacional*: identificação do interesse público em conjunto com a população; decréscimo da discricionariedade; atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos; e práticas contratuais baseadas no consenso, na negociação e na conciliação de interesses.⁴⁵⁹

Como um dos precursores dessa redefinição, refundação e relegitimação social do Ministério Público, Marcelo Goulart defende que a CR/88, encarnando essa concepção contemporânea pluridimensional de democracia (política, jurídica, sociológica e econômica), não se limitou a criar instituições políticas asseguradoras da participação popular nos rumos do poder; para a consecução do projeto constitucional de democracia transformadora da ordem social, o Texto Maior forjou instituições e instrumentos típicos de um Estado social, intervencionista e distributivista, em que o Sistema de Administração da Justiça, especialmente o Ministério Público, deve se tornar um dos principais espaços de coconstrução dos objetivos da república, sobretudo o do estabelecimento de uma sociedade livre, justa e solidária.⁴⁶⁰

Luiz Werneck Vianna e Marcelo Burgos traduzem a incumbência constitucional de defesa do regime democrático pelo Ministério Público como “representação funcional dos interesses estratégicos da sociedade brasileira”⁴⁶¹, para o que a Instituição foi dotada

⁴⁵⁷ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A administração pública democrática e a efetivação dos direitos fundamentais. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização (Revista de Direito Internacional)**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 83–105, 2008.

⁴⁵⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. 2. reimp. Coimbra: Almedina, 1992, p.421.

⁴⁵⁹ MEDAUAR, Odete. **O Direito administrativo em evolução**, p.296.

⁴⁶⁰ GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**, p.131.

⁴⁶¹ VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Op. cit., p.484.

de legitimidade constitucional e instrumental político-jurídico aptos à concretização dos ideais contidos na Carta de 1988.⁴⁶²

O distanciamento social do Ministério Público em virtude de traços patrimonialistas, de insulamento burocrático e gerencialismo obtuso repercute diretamente na sua legitimação social. Em recente pesquisa de opinião realizada pelo instituto DataFolha, apurou-se que a desconfiança social sobre o Ministério Público subiu de 23% dos entrevistados, em 2019, para 30%, em 2021.⁴⁶³

Com lastro nessas concepções dogmáticas, propõe-se, pragmaticamente, que o cumprimento da incumbência constitucional de defensor do regime democrático conferida ao Ministério Público seja orientado pelas diretrizes da Nova Governança Pública, a ser concretizado em dupla dimensão: interna, de gestão da própria Instituição no exercício das atividades-meio e externa, no desempenho função de controle externo da Administração Pública, num viés prioritariamente preventivo, extrajudicial, consensual e indutor de integridade, sem abrir mão da atuação repressiva orientada pelo princípio da obrigatoriedade.

Esse mister assume, por sua própria natureza, importante funcionalidade anticorrupção, na medida em que promove a eficácia sancionadora e potencializa a eficiência da promoção da integridade preventiva à corrupção, em rede de concertação, tanto no arranjo externo das funções de poder, quanto na própria sistemática institucional, o que serve de base sustentadora de todos os outros princípios e práticas de governança.

Sobre o assunto, Paulo Bonavides escreve linhas críticas e sempre atuais que merecem menção *in litteris*:

Com efeito, a dois Ministérios Públicos no Brasil: um é o da Constituição, o outro o do Governo. Um protege os interesses da sociedade e o povo o aplaude; o outro serve aos fins de quem governa e o povo o reprova.

O primeiro é a efigie da independência e da isenção; advoga a causa social. Tutela o bem comum, por isso, recebe os louvores de opinião e do corpo de cidadãos.

O segundo, ao revés, se mostra órgão do *status quo*, instrumento submisso do Estado, máquina do governo que o mantém debaixo de seu influxo preponderante.

O Ministério Público da Constituição é a maioria, a legitimidade, o colegiado da cidadania. O do governo é a minoria, a omissão, o engajamento, a Vicência,

⁴⁶² BRITTO, Carlos Ayres. O Ministério Público enquanto cláusula pétrea da Constituição. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 20, jul./dez. 2004, p.477.

⁴⁶³ O levantamento foi feito entre os dias 13 e 15 de setembro. O Datafolha ouviu presencialmente, nesta rodada, 3.667 pessoas em 190 municípios brasileiros. A margem de erro é de dois pontos percentuais para mais ou para menos.” Disponível em: **DATAFOLHA: Confiança da população nas instituições e nos três poderes cai**. <<https://oglobo.globo.com/politica/datafolha-confianca-da-populacao-nas-instituicoes-nos-tres-poderes-cai-1-25211071>> Acesso em: 22 out. 2021.

a deserção nos graves momentos constitucionais de crise do regime. Em não ter sido, o outro menosprezado. Aquele zela pela moralidade pública em todos os distritos da governanta política; este se rebaixa ao grau de servilismo, instrumento inferior do poder executivo, o qual lhe nomeia o Chefe, em ordem a configurar, pelos laços da sujeição estabelecida, o vício institucional gerador de toda essa ruptura, que é a guerra civil interna nos quadros do Ministério Público, responsável pelo divórcio entre a cúpula e as bases.

Um guarda a liberdade, a Constituição, a moral administrativa; o outro faz-se serventário dos desígnios executivos e se acolhe à sombra do paço presidencial onde cultiva intimidade do poder.⁴⁶⁴

No plano interno, a democratização substancial apresenta-se na estruturação orgânica do Ministério Público e na realização de suas atividades-meio (planejamento, execução e controle da gestão propriamente dita). Neste sentido, pela internalização da democracia na gestão do Ministério Público, assim preleciona Antonio Henrique Graciano Suxberger:

Consolidado normativamente e devidamente institucionalizado como garantia institucional do Estado brasileiro e da missão de assegurar os direitos humanos, o Ministério Público concretiza-se como instituição vocacionada a colocar em marcha o ideal democrático e, por isso, deve observar um conteúdo democrático da prática política internamente. A apreciação de sua estrutura normativa e administrativa, pois, deve ensejar a presença de um viés democrático.⁴⁶⁵

Num primeiro plano, a democratização da gestão do Ministério Público pode ser concretizada logo na formação de sua estrutura orgânica, por meio da possibilidade de candidatura e ocupação de cargos da Administração Superior também por Promotores de Justiça (não somente por Procuradores de Justiça.). Ao abordar o tema, Gustavo Senna critica a interferência política na escolha do ocupante do cargo de Procurador-Geral e afirma que não há vedação expressa nem no art. 128, § 3º, da Constituição de 1988 e nem no art. 9º, da Lei n. 8.625/93 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, para que Promotores de Justiça possam concorrer e ocupar o cargo de Procurador-Geral de Justiça, e ainda estende este entendimento para outros cargos da Administração Superior (Sub-Corregedor Geral; Conselheiro Superior; Ouvidor-Geral), bem como aponta a ausência

⁴⁶⁴ BONAVIDES, Paulo. Os dois Ministérios Públicos do Brasil: o da Constituição e o do governo. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão; ROCHA, João Carlos Carvalho; DOBROWOLSKI, Samantha Chantal; SOUZA, Zani Tobias (Coord.). **Ministério Público e a ordem social justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.351-352.

⁴⁶⁵ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A atuação fiscalizatória das Corregedorias do Ministério Público como instrumento de avaliação de políticas públicas. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: a atuação fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público**, Brasília, v.3, p. 35-52, 2017, p.38.

de debate democrático sobre as propostas apresentadas pelos candidatos ao cargo de PGJ⁴⁶⁶.

Aprofundando os debates sobre este assunto, Márcio Soares Berclaz aponta que, além da inconstitucional vedação de algumas Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos Estaduais para que Promotores de Justiça possam ocupar o cargo de PGJ (São Paulo⁴⁶⁷, Mato Grosso do Sul, Tocantins e Roraima)⁴⁶⁸, há um problema maior de legitimidade, o qual não tem merecido a devida atenção nas discussões institucionais e na prática política do MP: “a ausência de legitimação externa, perante as forças vivas da sociedade civil, das propostas e do planejamento construído pelo Ministério Público como instituição”⁴⁶⁹.

Em outras palavras, na perspectiva de democratização interna da gestão da Instituição, falta a abertura de espaço à sociedade civil para participar do processo de escolha do Procurador-Geral e dos membros dos órgãos colegiados do MP (Conselho Superior e Conselho Nacional do MP), pois, como defende Arana Muñoz, o direito dos cidadãos de ocupar o centro do sistema do governo e da administração das instituições constitui a própria justificação da existência e funcionamento dessas instituições⁴⁷⁰.

Em um segundo plano, tal democratização interna pode ser estabelecida pela adoção de princípios e boas práticas de governança pública, tais como: atuação em rede e coconstrução dos planos e programas de atuação institucionais (ex.: Planejamento Estratégico, Plano Geral de Atuação, Programas de Integridade, etc.); abertura à

⁴⁶⁶ MIRANDA, Gustavo Senna. O Ministério Público e sua democracia interna: decifrando o enigma da esfinge. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.) **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 546-547.

⁴⁶⁷ Em 2019, a Conamp - Associação Nacional dos Membros do Ministério Público ajuizou, perante o Supremo Tribunal Federal, a ADI 6.231, cujo objeto é um dispositivo da Lei Orgânica do MP/SP, que restringe a participação de Promotores de Justiça na eleição para formação da lista tríplice a ser encaminhada ao Governador do Estado para escolha do Procurador-Geral.

⁴⁶⁸ No Estado de Minas Gerais, o art. 1º da Lei complementar nº 155, de 05/08/2020 alterou a redação do §1º, do art. 5º da Lei Complementar n. 34/93 – Lei Orgânica do MPMG, que assim dispunha: “§1º O Procurador-Geral de Justiça será nomeado pelo Governador do Estado, entre os Procuradores de Justiça com o mínimo de 10 (dez) anos de serviço na carreira, indicados em lista tríplice, para mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, observado o mesmo procedimento.” Agora, a nova redação, que permite qualquer membro do MPMG concorrer ao cargo de PGJ, assim prescreve: “§1º O Procurador-Geral de Justiça será nomeado pelo Governador dentre os membros do Ministério Público do Estado com no mínimo dez anos de serviço na carreira, indicados em lista tríplice, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, observado o mesmo procedimento.”

⁴⁶⁹ BERCLAZ, Márcio Soares. A participação da sociedade civil no processo eleitoral do Ministério Público brasileiro: duas propostas para um necessário ganho de legitimidade. In: **XXI Congresso Nacional do Ministério Público**: Teses do XXI Congresso Nacional do Ministério Público, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em:

<https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Teses_2015/MarcioSoaresBerclaz_Proposta_tese_participacao_sociedade_civil_TESE_2.pdf>. Acesso em 29 dez. 2022.

⁴⁷⁰ RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Direito fundamental à boa Administração Pública**.

participação paritária dos seus próprios membros e da sociedade civil na elaboração, execução e controle desses planos⁴⁷¹; o aumento da transparência e prestação de contas sobre esses planos; e a promoção da integridade no seio da Instituição.

Corroborando esta ideia, Marcelo Goulart defende que a construção da democracia substantiva deve ser objetivo estratégico do MP, sendo que sua realização prática “[...] depende do cumprimento das metas e das ações prioritárias estabelecidas periodicamente nos Planos e Programas de Atuação Institucional.”⁴⁷²

Confirmando a ideia de que o planejamento ministerial ainda carece de abertura democrática, Berclaz assinala que, apesar da existência de orientação normativa do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) sobrelevando a importância do tema, “(...) nem mesmo a recente ‘onda’ (para não dizer moda) do planejamento estratégico contribuiu para minimizar o problema”, dado que na grande maioria dos casos, os Ministérios Públicos elaboraram seus PE e PGAs de forma corporativista e fechada, sem realizar a devida discussão com a sociedade⁴⁷³. E isso pode (e deve) ser alterado pela prática da participação democrática da sociedade, em verdadeiro “chamamento público” para a coconstrução desses planos, como se preconiza numa gestão com governança.

Suxberger traz uma interessante perspectiva de democratização pela via do controle do Ministério Público, exercido pelas Corregedorias, que se alinha aos princípios e práticas da NGP. O autor afirma que não faz sentido a existência de Instituição portadora de princípios normativos e prerrogativas para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos metaindividuais de forma livre e responsável, sem que haja, em contrapartida, meios de se assegurar a responsabilização dos que atuarem fora desses limites normativos, para o que exsurge a atuação correcional como medida de incremento da democracia. Isso porque a atuação dos membros do MP deve, necessariamente, ser secundada por instrumentos de transparência do espaço decisório subjacente; deve haver conhecimento dos padrões que orientam os processos decisórios dos seus agentes e dos meios de responsabilização para eventuais casos de desvio⁴⁷⁴.

No plano externo, a seu turno, a proposta é transformar a atuação que ainda se apresenta prevalentemente não planejada, isolada e prioritariamente repressiva, resumida praticamente ao controle repressivo de legalidade da Administração Pública – controle de

⁴⁷¹ O tema será melhor analisado ao se tratar do Planejamento Estratégico, no Capítulo 4.

⁴⁷² GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**, p. 132.

⁴⁷³ BERCLAZ, Márcio Soares. **A participação da sociedade civil no processo eleitoral do Ministério Público brasileiro: duas propostas para um necessário ganho de legitimidade**.

⁴⁷⁴ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Op. cit., p.41.

constitucionalidade e de legalidade das dos atos legislativos e administrativos que atentem contra a democracia - em uma coparticipação de democratização da administração pública, elemento indispensável à agenda de governança pública.

Márcio Berclaz e Millen de Moura dizem que a democratização externa no campo das atividades finalísticas pode ser concretizada pela promoção da abertura de canais de diálogo entre o MP e a sociedade, notadamente por meio de audiências públicas, conferências, participação nas reuniões dos conselhos gestores, com a importante tarefa de legitimar a atuação dos Promotores de Justiça.⁴⁷⁵

Essa mudança de paradigma de atuação do Ministério Público na vertente da democracia/democratização externa pode ser promovida pela incorporação das diretrizes da Nova Governança Pública, especialmente a atuação em rede, a participação administrativa, a coconstrução das políticas públicas, a transparência e a *accountability*, realizável em duas vertentes exemplificativas: a) no papel do Ministério Público na criação, implementação e funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas (v.g.: Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Conselho Municipal de Segurança Pública)⁴⁷⁶; e b) na promoção da transparência e do controle social no âmbito do Executivo e Legislativo municipais.

A atuação do MP na criação, implementação e funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas deve ser feita, prioritária e estrategicamente, em nível administrativo, nas três dimensões desenhadas por Oliveira, Pereira e Oliveira⁴⁷⁷: formal – relativa à organização formal dos órgãos, aos procedimentos internos e ao desenho institucional; substancial – relativa a aspectos da dinâmica deliberativa, englobando a participação e rotinas de argumentação e pactuação; e institucional – referente ao elo institucional dos conselhos com segmentos sociais e poderes instituídos.

Sob o influxo da NGP, o controle das políticas públicas pelo MP, enquanto instituição promotora da exequibilidade do princípio democrático e do controle externo

⁴⁷⁵ BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. Op. cit., p.235-262.

⁴⁷⁶ Avritzer e Pereira definem os conselhos gestores como instituições híbridas de participação política, que “envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil”. Cf. AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, Número especial, p. 14-39, maio 2005, p.17.

⁴⁷⁷ OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, set. 2010.

da Administração Pública, emerge, nos dizeres de Marcos Coutinho, como “genuíno mecanismo democrático de prevenção de vícios de gestão em detrimento da Constituição”.⁴⁷⁸

Valendo-se do quadro esquemático de diagnóstico da atuação desses conselhos elaborado por Oliveira⁴⁷⁹, Eduardo Machado exemplifica a atuação resolutiva do Ministério Público nessas três vertentes de funcionamento dos colegiados, desde a investigação, por ofícios requisitórios, fiscalização *in loco*, acompanhamento das reuniões, recepção das demandas, até a solução extrajudicial por meio de recomendação ou compromisso de ajustamento de conduta, resultando em democratização da gestão pública, eficiência e maior legitimação social do Ministério Público.⁴⁸⁰

Num modelo de governança pública, a atuação indutiva Ministerial de promoção da transparência e do controle social no âmbito do Executivo e Legislativo municipais, por seu turno, pode ser executada por meio da atuação em rede, com a cooperação interinstitucional, fomento à capacitação dos controles internos e abertura administrativa para a participação cidadã. Para tanto, o membro do MP tem ao seu dispor diversos instrumentos administrativos capazes de lhe propiciarem uma detida investigação da situação ocorrente e promover resolutivamente as medidas necessárias, iniciando-se pela colheita de informações por meio de ofícios requisitórios, oitiva dos envolvidos e participação em reuniões públicas, passando-se, caso constatadas irregularidades ou ineficiência quanto à transparência e controle social, à realização de audiências públicas, expedição de recomendações ou firmamento de compromissos de ajustamento de conduta.⁴⁸¹

Em que pese se propugne a prevalência de uma atuação preventiva, a defesa da democracia também passa, necessariamente, por uma atuação repressiva eficiente do MP, no cumprimento da missão de controle externo da Administração Pública, especialmente no campo da tutela do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito

⁴⁷⁸ COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. Administração pública democrática e o controle pelo Ministério Público. **De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 06, p. 495-506, 2006, p.487.

⁴⁷⁹ OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. **Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras, MG. 2009.** Tese (Doutorado em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009 p. 263.

⁴⁸⁰ MACHADO, Eduardo. Ministério Público, gestão social e os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)**, Brasília, n. 4, p. 111-139, jan./dez. 2014.

⁴⁸¹ Exemplo dessa atuação são os Projetos Águas Limpas e Viajante Errante, do MPMG, a serem detidamente analisados no Capítulo 4.

fundamental à boa administração pública, realizável sob a sistemática da Lei de Improbidade Administrativa.

Deve-se promover também a atuação repressiva eficiente contra os atos de improbidade (agora potencializada pela consensualidade), o trabalho junto aos Tribunais de Contas e o manejo de ações para o controle de constitucionalidade, como mecanismos de resgate da credibilidade da representação popular.⁴⁸²

2.1.2 A Defesa da Ordem Jurídica e o Princípio da Separação dos Poderes

No que se refere à defesa da ordem jurídica, mais especificamente o controle externo da Administração Pública, todo o Microsistema de Tutela do Patrimônio Público, centralizado pela Constituição de 1988, abriu um grande campo e importantíssimo campo de atuação institucional, especialmente pela previsão de diversos instrumentos extrajudiciais e judiciais para hábeis à promoção dos valores sociais constitucionais.

Segundo Jatahy, tal controle, direcionado às três funções de Poder, sobretudo o Executivo, visa, em síntese, a sanar lacunas e omissões, assim como garantir o respeito às normas postas e que não se imiscuir nos direitos e liberdades públicas dos cidadãos. Diz ele:

Tal função também se caracteriza pela defesa de uma ordem jurídica em que predominem os direitos humanos, manifestando tal viés na defesa dos grupos sociais considerados econômica e socialmente mais débeis e, por tal motivo, merecedores de proteção especial de acordo com o direito social. Assim, passa o Ministério Público a ter um importante papel como instituição mediadora nos conflitos de interesses sociais. Os grandes litígios necessitam ser afrontados por um órgão independente e fortalecido, com segurança suficiente para garantir a eficácia dos interesses sociais e a defesa dos fins do Estado, entre os quais sobressai o bem comum.⁴⁸³

O próprio Estado Democrático de Direito carrega em si um caráter transformador, pela reunião do dinamismo e complexidade da democracia à rigidez formal do Direito, o que reclama, portanto, da sociedade e da hermenêutica, um caráter reestruturador.

⁴⁸² GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**, p. 137.

⁴⁸³ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Op. cit.*, p.37.

Há um rompimento com a ordem jurídica liberal, direcionada ao rigor normativo e à segurança jurídica passada que carece de uma adaptação a esse novo paradigma de Estado e de sociedade, voltado para garantia e implementação do futuro.

Streck e Moraes afirmam que no Estado democrático de Direito, há “sensível deslocamento da esfera de tensão do Poder Executivo e do Poder legislativo para o Poder Judiciário”⁴⁸⁴ que passa a exercer a função de adequar o direito ao projeto social preconizado pelo Estado Democrático. Acrescentamos que, por ser naturalmente inerte, isso exige, inevitavelmente, a existência e atuação do Ministério Público como Instituição, “essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” para viabilizar o acesso à Justiça e aos direitos fundamentais transformadores.

A refundação e a relegitimação do Ministério Público contemporâneo passam, necessariamente, pelo equilíbrio hermenêutico entre a força cogente do mandamento constitucional da incumbência de defensor da ordem jurídica e o princípio da separação dos poderes, especialmente no que respeita ao controle externo da Administração Pública.

A função ministerial de defesa da ordem jurídica deve ser marcada pela predominância da proteção aos direitos humanos e fundamentais, especialmente quando se trata do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito à boa administração, os quais geram reflexos diretos e indiretos em todas as políticas públicas e em todos os serviços entregues pelo Estado, principalmente aos grupos sociais considerados econômica e socialmente mais vulneráveis. Logo, o Ministério Público passa a ter um protagonismo constitucional como instituição mediadora nos conflitos de interesses sociais, cuja intervenção precisa de uma instituição forte, independente, dinâmica e com segurança jurídica suficiente para responder à altura o que lhe fora incumbido pela Constituição.

Especialmente em sociedades pluralistas e abertas, com governos representativos legitimados pela vontade popular, avulta a imprescindível necessidade de fortalecimento do Ministério Público, para que seja ele a instituição de garantia que o pacto constitucional desenhou, como poderosa sentinela da ordem jurídica e instrumento da efetiva promoção da justiça social, sempre em prol do bem comum.

A ordem jurídica, compreendida como o sistema jurídico-normativo que decorre da Constituição e a tem em seu epicentro, orbitada pelas demais normas jurídicas que dela

⁴⁸⁴ STRECK, Lênio Luiz; MORAES, José Luiz Bolzan de. Op. cit., p.93

recebem influxos cogentes, posta-se, conforme Marcelo Goulart, aos seus destinatários e operadores “como instrumento de implementação da ordem social projetada e ainda não concretizada.”⁴⁸⁵ Portanto, a função de defesa da ordem jurídica determina ao Ministério Público a acurada fiscalização do cumprimento do conteúdo jurídico extraído da Constituição e das normas infraconstitucionais e a utilização eficiente do instrumental jurídico posto à sua disposição para prevenir e reprimir da forma mais ampla possível as violações aos interesses socialmente relevantes.

No mesmo prumo, Sérgio Gilberto Porto preleciona que:

[...] quando o legislador constituinte outorgou ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, incluiu no rol de suas atribuições a defesa da Constituição, em qualquer nível e perante qualquer órgão, sem limitação de órbita de atuação, pois aparece a instituição como verdadeiro garante da ordem jurídica, e a ordem jurídica fundamental é a constitucional.⁴⁸⁶

Consoante o pensamento de Emerson Garcia⁴⁸⁷, a noção de ordem jurídica a ser tutelada pelo Ministério Público não se esgota na aferição da adequação dos atos praticados pelas entidades e órgãos do Estado à Constituição e ao Direito, nem tampouco legitima a sua atuação em toda e qualquer causa que dela retire seu fundamento de validade. A atividade assim generalizada levaria à conclusão de que a enunciação específica de qualquer outra atribuição ministerial seria redundante.

Face a natureza jurídica dos demais interesses a serem tutelados pelo *Parquet* – regime democrático e interesses sociais e individuais indisponíveis – e tendo-se em conta a própria essência da suas atividades finalísticas (art. 129, da CR/88), totalmente dirigidas à satisfação do interesse social, não lhe incumbe a defesa ampla e irrestrita da ordem jurídica, mas apenas de parcela do sistema jurídico-normativo que “[...] aglutine os interesses tutelados pelas normas de ordem pública, que abarcam, além dos interesses sociais, os individuais, ainda que disponíveis, que gerem reflexos relevantes e imediatos na própria coletividade”.⁴⁸⁸

Nessa mesma linha teleológica, Hugo Nigro Mazzilli afirma que a essencialidade da atuação ou intervenção do Ministério Público ao exercício da função jurisdicional se restringe às causas para as quais esteja institucionalmente destinado a agir: defesa do

⁴⁸⁵ Ibidem, p.134.

⁴⁸⁶ PORTO, Sérgio Gilberto. **Sobre o Ministério Público no processo não criminal**. Rio de Janeiro: AIDE, 1998, p.19.

⁴⁸⁷ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017, p.120.

⁴⁸⁸ Idem.

regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; sendo-lhe vedado exercer outras funções incompatíveis com sua finalidade, como a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (art. 129, IX, da CR/88).⁴⁸⁹

Sem desprezar a racionalização e a otimização temáticas referidas acima, a institucionalização constitucional do Ministério Público exige uma interpretação completa de sua função de defesa da ordem jurídica, tanto na dimensão demandista (como parte ou interveniente processual civil na tutela dos interesses transindividuais), quanto, sobretudo, na dimensão resolutive. Dessa necessidade advinda da complexa dinâmica social pós-moderna resulta a transição da posição de mero guardião da lei (*custos legis*), para a posição de defensor da sociedade (*custos societatis*) – defesa dos direitos primaciais da sociedade – e, fundamentalmente, do próprio Direito (*custos iuris*), potencialmente destinado à defesa jurídico-prática de todo o sistema normativo e da democracia.⁴⁹⁰

A respeito dessa ruptura tradicional, Antonio Alberto Machado assim escreveu:

[...] Esse desafio de ruptura com o modelo tradicional da ciência e da *praxis* do direito, reproduzido pelo ensino jurídico brasileiro, essencialmente normativista e com evidentes traços ainda do modelo coimbrão, assume uma clara importância histórica que vai além da mera ampliação dos limites e possibilidades de atuação de um dos operadores jurídicos tradicionais. A existência de um '*custos juris*' com possibilidade de empreender a defesa jurídico-prática da democracia e de um '*custos societatis*' destinado a defender os direitos fundamentais da sociedade, representam não apenas uma conquista efetivamente democrática da sociedade brasileira, mas também uma autêntica possibilidade de ruptura com o positivismo do direito liberal que desde o século passado sustentou, 'nos termos da lei', as bases oligárquicas do poder social, econômico e político no País⁴⁹¹.

Se por um lado essa feição e “função promocional”⁴⁹² impulsionou o MP a se tornar o maior demandista nacional na tutela dos interesses transindividuais, nem sempre de forma acertada, por outro, a ineficácia da atuação jurisdicional passou a exigir-lhe a eficiência na atuação extrajudicial resolutive, o que pode ser potencializado pela incorporação das diretrizes da NGP, especialmente na tutela anticorrupção.

A amplitude da incumbência de defesa da ordem jurídica conferida ao Ministério Público pela Carta de 1988 pode gerar, por vezes, alguma extrapolação do princípio da

⁴⁸⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 9. ed., p.124-125.

⁴⁹⁰ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo**, p.72.

⁴⁹¹ MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público: democracia e ensino jurídico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 197-198

⁴⁹² TEPEDINO, Gustavo. Op. cit.

separação dos poderes, especialmente quando em pretensão exercício da função de controle externo da Administração Pública (tutela do patrimônio público, da moralidade administrativa e do direito fundamental à boa administração), seja por ausência de interesse social em casos nos quais o Poder Público esteja envolvido, seja por ineficiência na atuação em rede articulada com Administração Pública e sociedade civil.

Não raras vezes, aportam nos órgãos de administração do Ministério Público representações populares com solicitação de intervenção para o exercício do controle externo da Administração Pública, que, em verdade, externam meros interesses individuais disponíveis, ou interesses coletivos ou individuais homogêneos para os quais já exista colegitimado instituído para a tutela, ou pior, espúrios interesses políticos. Exemplificam-se, respectivamente: a) representação formulada por candidato reprovado em concurso público, para que o MP atue no caso de pretensão erro em correção de prova ou de pontuação; b) representação feita por sindicato para a defesa de determinado interesse patrimonial classista; c) notícias de nepotismo contra inimigos políticos sem que haja grau de parentesco.

Sob o influxo dos ditames da Nova Governança Pública, o princípio da eficiência deve ganhar destaque para promover a racionalização e otimização da atuação Ministerial anticorrupção, de modo a afastar-lhe de casos em que o interesse social seja mero “pano de fundo” e para, de outra banda, viabilizar uma equilibrada atuação em rede integrada, sem que se avance indevidamente na independência das funções de poder.

O grande desafio para a tutela da ordem jurídica em atuação articulada pelo MP e a Administração Pública diz respeito à separação das funções de poder e a segurança jurídica: é encontrar o ponto de equilíbrio entre a função de controle externo do MP, a preservação da independência e harmonia entre as funções de poder, a vedação constitucional de consultoria às entidades públicas (art. 129, IX, da CR/88) e a manutenção da segurança jurídica.

Como adverte Daniel Sarmiento, no neoconstitucionalismo, promotor de um alargamento da legitimidade para o controle jurisdicional concentrado de constitucionalidade, a compreensão clássica do princípio da separação de poderes, caracterizada por limites mais rígidos à atuação do Poder Judiciário, cedeu espaço a leituras mais flexíveis do exercício judicante, mais favoráveis ao ativismo judicial – ao qual se soma o “*ativismo ministerial*” e à judicialização da política, a pretexto da defesa de valores supremos constitucionalizados, endossando ideais teóricos de democracia mais substantivas.

Passou-se, assim, a se legitimizar severas restrições e ingerências judiciais aos poderes do legislador, ao argumento da necessidade da efetivação da tutela dos direitos fundamentais e das minorias, viabilizando a sua fiscalização por juízes não eleitos. Em lugar da adoção de teorias das fontes do Direito focadas na codificação e na lei formal, parcela dos operadores do direito e da cultura jurídica passou a enfatizar a centralidade da Constituição no ordenamento jurídico e o “papel criativo da jurisprudência.”⁴⁹³

A atuação do Ministério Público deve se pautar pela segurança jurídica, sob pena de desnaturar sua própria missão de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais. O trabalho em rede, de forma consensual e preventiva, com maior observância das regras jurídicas e menos utilização isolada dos princípios jurídicos tem grande potencial de construir uma atuação menos voluntarista, arbitrária e com mais segurança jurídica à tutela desses interesses.

Sobre a necessidade de reconstrução da segurança jurídica, pela contenção da euforia principiológica e revitalização da cogência das regras jurídicas, Daniel Sarmento afirma que “Hoje, instalou-se um ambiente intelectual no Brasil que aplaude e valoriza as decisões principiológicas, e não aprecia tanto aquelas calcadas em regras legais, que são vistas como burocráticas ou positivistas – e positivismo hoje no país é quase um palavrão” e que, neste contexto, os operadores do Direito têm sido estimulados – ou quase moralmente constrangidos – a sempre invocar em suas manifestações alguns princípios (com destaque para os da dignidade da pessoa humana e o da razoabilidade), com alto grau de abstração e vagueza, ainda que esta operação seja absolutamente desnecessária, pela existência de regras explícitas que regem a matéria.

Alerta o autor que essa tendência contemporânea de utilização subjetivista e não fundamentada de princípios colide com a lógica do Estado Democrático de Direito, na medida em que aumenta o risco de arbítrio judicial, gera insegurança jurídica e rompe com a divisão funcional de poderes.⁴⁹⁴

Portanto, nesse cenário de pulsante ativismo judicial e ministerial e de judicialização da política, sobressai a necessidade de uma atuação eficiente e equilibrada do Ministério Público, que, nos dizeres de Cássio Casagrande, deve marcar presença institucional como um “contra-poder”, de modo que a atuação de seus membros na defesa da ordem jurídica, da democracia e dos interesses sociais lhe determinem um papel de “[...] fiel da balança no sistema de freios e contrapesos entre os três poderes”, sobretudo

⁴⁹³ SARMENTO, Daniel. *O Neoconstitucionalismo no Brasil*, p.113-146.

⁴⁹⁴ Idem.

quando as ações da instituição resultam em implementação de políticas públicas ou efetivação de direitos sociais parcamente regulados pelo legislativo”.⁴⁹⁵

Como órgão do Estado, dotado de princípios e funções que refletem o sistema político no qual se insere e sendo, ainda, indutor dos valores constitucionalmente consagrados, é o Ministério Público se encontra em uma “posição de equilíbrio dentro do referido sistema político”⁴⁹⁶, nem estritamente dependente dos poderes do Estado nem desligado deles.⁴⁹⁷

No âmbito da preservação da independência harmônica entre as funções de poder, um fator determinante que contribui para a ineficácia da atuação do Ministério Público é a falta de formação humanística e politizada de seus membros e servidores, impeditiva do aumento da permeabilidade institucional às demandas sociais e à interlocução com os mandatários do poder popular.⁴⁹⁸ Falta-lhe a institucionalização dos princípios da Nova Governança Pública, especialmente, da atuação em rede, do consenso, da priorização da prevenção e de participação administrativa – o que fragiliza, em última análise, a eficiência na tutela do patrimônio público, do controle externo da Administração Pública e retira-lhe o que de mais precioso a Constituição lhe consagrou: a própria legitimação social.

À luz desse novo modelo de gestão e atuação, faz-se necessária uma mudança estruturante na formação humanística do quadro de pessoal do MP, a fim de proporcionar a melhoria da forma de estabelecimento e desenvolvimento da relação oficial entre seus membros e os agentes públicos, capaz aproximar a Instituição da Administração Pública e de propiciar-lhe a participação na coconstrução, execução e fiscalização das políticas públicas, sem a pecha de arvorar-se a substituir o gestor público e sem reduzir-lhe o rigor repressivo quando reclamado.⁴⁹⁹

E essa atividade pode ser bem executada pelo uso eficiente de vários dos instrumentos postos à disposição do órgão de execução, a exemplo da participação em reuniões com o Poder Executivo e Legislativo para a adoção de medidas administrativas e legislativas de implementação da governança pública (ex: regulamentação da lei de

⁴⁹⁵ CASAGRANDE, Cássio. Op. cit., p.102 e ss.

⁴⁹⁶ PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público na construção do Estado Democrático de Direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p.261-262.

⁴⁹⁷ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. Op. cit., p.38.

⁴⁹⁸ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**, p.109-110.

⁴⁹⁹ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**, p. 55-120.

acesso à informação no âmbito municipal; elaboração de um programa de integridade para o município; elaboração de um código de condutas para os servidores municipais; etc.); mobilização e articulação comunitárias para coleta de dados e difusão da cultura da integridade; participação em audiências públicas para a coconstrução e cogestão orçamentária; expedição de recomendações para melhorar a eficiência, a participação e a transparência da execução das políticas públicas e da prestação de serviços públicos, bem como melhor tutelar o patrimônio público; e a tomada de compromisso de ajustamento de conduta, que identifique as antijuridicidades na gestão pública e consensualmente estabeleça obrigações corretivas.

O que não se deve tolerar e nem estimular é a transformação do Ministério Público em uma espécie de “chancelaria” de atos administrativos ou legislativos, em instrumento de coerção por provocação política, ou em entidade prestadora de consultoria jurídica aos gestores públicos ou parlamentares.

Em suma, a atividade de guardião da ordem jurídica e de defensor da sociedade deve ir além da inércia, do exercício repressivo *a posteriori*, e ficar aquém da substituição do gestor público e da consultoria jurídica, aplicando-se, para tanto, os vetores e práticas da NGP, especialmente a priorização da atividade preventiva, por meio da atuação em rede integrada, da participação administrativa, da consensualidade e da transparência. Corroborando essas ideias pelo equilíbrio, especialmente entre a aplicação do princípio da eficiência e o princípio da legalidade, temos a lição de Maria Sylvia Zanella de Pietro:

[...]. Não se deve esquecer que o Direito administrativo deve garantir simultaneamente os interesses gerais e os direitos e interesses individuais, não sendo razoável seu abandono em prol da sacralização de uma lógica eficiente, que não consegue ver na legalidade pública outra coisa senão insuperáveis obstáculos que devem ser eliminados a todo custo.⁵⁰⁰

Em arremate, vale transcrever o pensamento de Paulo Bonavides, que vai ao encontro de todo o exposto alhures:

O Ministério Público, por conseguinte, nem é governo, nem oposição. O Ministério Público é constitucional; é a Constituição em ação, em nome da Sociedade, do interesse público, da defesa do regime, da eficácia e salvaguarda das instituições. (...) O Ministério Público da Constituição, a heroica casa que abraça sem temor, sem tergiversação, sem recuo, a causa da nação, e, no confronto com os poderosos, reprime o crime, a improbidade administrativa, as malversações do erário. Sentinela da coisa pública, é o Ministério Público da Sociedade, do cidadão, do povo, do governante constitucional; o Ministério

⁵⁰⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p.299-300.

Público que padece a animadversão de um executivo depravado porque nunca a corrupção do Poder foi alvo de investigações tão rentes às esferas mais elevadas da administração pública, quanto ora acontece. (...) Sem embargos de quantos obstáculos lhe foram postos pelo Executivo ao legítimo exercício de seu papel essencial à conservação do sistema constitucional, a instituição vanguardista do combate à corrupção cresceu na estima dos cidadãos, na opinião comum, na fé pública. Cresceu como nenhuma outra nesta País. Se governantes maculados com frequência a hostilizam, a Sociedade constantemente lhe aplaude a vigilância, os atos, as investigações. É de destacar a importância social dos Membros do Ministério Público tocantes às funções jurídicas que lhe foram cometidas pelos constituintes da Nova República de 1988. Empenhados em reformar os costumes políticos, os autores da Constituição buscaram assegurar a ética no emprego dos mecanismos de governo, concretizar direitos fundamentais. Tudo obraram eles na teoria e, sem embargo de haverem introduzido o nobre princípio da moralidade administrativa na região do direito constitucional positivo, em verdade, durante a vigência da Lei Maior, se viram atropelados e atraíçoados por poderes que esmagam a Constituição. Contra estes, porém, porfia com desassombro o Ministério Público da Constituição, leal ao feixe de atribuições constitucionais que lhe foram traçadas. Faz-se mister, por conseguinte, como já o fizemos, louvá-lo, e exortá-lo a não esmorecer, quando sustenta essa bandeira que outros, por pusilanimidade, descumprindo deveres constitucionais, deixaram arriar. (...) Com os seus quadros, a instituição forceja por ser fiel executora da missão posta no artigo 127 da Carta Magna. (...) Ele é, portanto, pedaço vivo da Constituição; órgão que o Executivo desejará morto ou inibido para o desempenho de sua missão ética e saneadora das instituições.⁵⁰¹

2.1.2.1 Análise crítica sobre a função Ministerial de controle externo da Administração Pública

O controle da Administração Pública, definido por Diógenes Gasparini como “(...) a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando a confirma-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente (...)”⁵⁰², é consequência natural e necessária da constituição do Estado Democrático de Direito, como meio de contenção do poder soberanamente conferido ao povo, mas exercido por seus mandatários na gestão pública (art. 1º, parágrafo único, da CR/88), consoante a ideia eternizada de Montesquieu: “(...) mas a experiência eterna mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites. Quem o diria! A própria virtude tem necessidade de limites. (...)”⁵⁰³

⁵⁰¹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência – por uma Nova Hermenêutica – por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.384-388.

⁵⁰² GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.1039.

⁵⁰³ MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das leis**. Trad.: C. Murachco. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.201.

Discorrendo sobre o tema, Odete Medauar indica como fonte normativa constitucional do controle do MP sobre a Administração Pública os artigos 127 e 129, incisos II, III, VI e IX; além de diversos textos infraconstitucionais que o preveem e regulam.⁵⁰⁴

A função, não exclusiva, do Ministério Público de controle externo da Administração Pública, sob um viés clássico, restringe-se, basicamente, à atuação prevalentemente repressiva de tutela obrigacional e sancionatória da ordem jurídica, do patrimônio público (em sua mais ampla concepção) e da probidade administrativa, em decorrência da própria definição constitucional da Instituição (art. 127 da CR/88) e dos comandos do art. 129, II e III, da Carta de 1988. Como já tivemos oportunidade de assinalar em trabalho anterior:

O texto constitucional traz, em diversos de seus dispositivos, o dever difuso e solidário da proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa, como verdadeira base republicana, do qual são incumbidas as instituições legitimadas e a própria sociedade, a exemplo art. 5º, LXXIII; art. 23, I e 129, III. O mesmo ocorre em nível infraconstitucional, como estampado, por exemplo, na Lei da Ação Popular, no artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública e no artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa.⁵⁰⁵

A atuação ministerial de cumprimento dessas incumbências constitucionais ainda padece de certos vícios paradigmáticos, assentados nos modelos clássico (burocrático) e pretensamente gerencial de gestão da própria Instituição, que se conserva prevalentemente repressiva, sem planejamento estratégico, desarticulada e sem uso da consensualidade, o que a torna ineficaz e disfuncional.

Semelhantemente à toda a atividade administrativa, a execução do controle externo da Administração Pública pelo Ministério Público também deve estar sempre voltada a atender aos ditames da eficiência administrativa, significada por Rodrigo Pagani de Souza como um “compromisso da gestão administrativa com resultados” – em convergência das ideias de eficiência, controle e políticas públicas - tendo como preocupação o controle dos resultados, já perfilhado nas reformas gerencial da década de 1990 e no Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública de 2009, com destaque para o valor jurídico das metas, pelas quais são estipulados objetivos a serem alcançados

⁵⁰⁴ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed., rev., atual., ampl., Belo Horizonte: Fórum, 2020, p.162.

⁵⁰⁵ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**, p.71.

e os meios para tanto.⁵⁰⁶ E nesse diapasão, o autor faz referência a Bruno Santos Cunha quanto ao direito fundamental à boa administração pública, que reclama não apenas um controle de legalidade formal da administração, mas que execute ações corretivas rumo à melhora de resultados e de desempenho administrativo em termos materiais.⁵⁰⁷

Conforme o pensamento contundente de Floriano de Azevedo Marques Neto, a percepção desconfiante do Constituinte de 1988 em relação à Administração Pública e a pressão popular legitimadora da elaboração de normas mais rigorosas de controle pelos próprios controladores foram os grandes fatores responsáveis pelo atual modelo de controle externo da Administração Pública, produtor do fenômeno nominado de “sete impasses no controle da Administração Pública brasileira”: (i) captura das competências públicas, com o deslocamento das competências administrativas para os órgãos e entes de maior prestígio; (ii) neopatrimonialismo de acesso impessoal, que orienta o controle por subjetivismos dos agentes controladores⁵⁰⁸; (iii) desvirtuamento da atividade-fim, pelo qual os gestores priorizam atender às demandas dos controladores, em detrimento do cumprimento dos objetivos primaciais da gestão; (iv) reais efeitos do combate à corrupção; (v) gestão de defesa, pela qual o gestor de boa-fé torna-se refém do controle; (vi) competição institucional entre os órgãos e entes de controle; e (vii) decisões instáveis, geradoras de insegurança jurídica.⁵⁰⁹

⁵⁰⁶ SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma Administração Pública de resultados. In.: SOUZA, Rodrigo Pagani de; PEREZ, Marcos Augusto (Coord.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p.39-60.

⁵⁰⁷ CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração pública. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p.382-404.

⁵⁰⁸ Sobre o tema, ver: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Independência institucional e neopatrimonialismo: a distorção da doutrina do promotor natural. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010, p.147. Pelo reconhecimento do princípio do promotor natural como princípio constitucional implícito, resultante da força normativa sistêmica do art. 5º, LIII, LIV, LV, c/c art. 5º, §2º e art. 129, I, c/c o art. 129, §2º, Carlos Vinícius Alves Ribeiro concebe o referido postulado sob quatro dimensões: “ (...) a) aspecto social: dá à sociedade a garantia de ter como porta-voz, na defesa de seus maiores interesses, agente político dotado de efetiva independência, imune a injunções espúrias dos órgãos da Administração Superior; b) aspecto individual: confere à pessoa o direito de ser investigada, em procedimento administrativo, ou processada, em juízo, pelo membro do Ministério Público com cargo e atribuições previamente estabelecidos em lei; c) aspecto institucional: impede interferência ilegítima dos órgãos da Administração Superior nas atividades dos órgãos de execução por meio de designações casuísticas e arbitrárias; d) aspecto funcional: assegura ao membro do Ministério Público o exercício pleno e independente de suas funções.” (RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Funções administrativas e discricionárias do Ministério Público**. In: _____. (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010, p.177.)

⁵⁰⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. In: SOUZA, Rodrigo Pagani de; PEREZ, Marcos Augusto (Coord.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p.25-37.

Na visão do autor, essa sistemática de controle, conformada pelo discurso de controle, pela economia de confiança e pela ausência de um projeto de controle, sofre direta e sensível influência por parte do Ministério Público, que perpassa todas os referidos sete impasses. Seguindo essa linha, a função constitucional de tutela do patrimônio público - continente do controle externo da Administração Pública, da probidade administrativa e do direito fundamental à boa administração pública - ainda padece de vícios paradigmáticos, quanto ao momento e quanto ao modo de execução.

A proposta de institucionalização sistêmica dos preceitos e das práticas da NGP, especialmente da atuação em rede (interna e externa) informada pelo princípio da unidade, do consenso, da transparência e da prestação de contas, serve muito bem ao propósito de equalizar, em boa medida, todos esses impasses e vícios paradigmáticos do controle externo da Administração Pública exercido pelo *Parquet*, com patente potencialidade anticorrupção, na medida em que visam a corrigir a pretensão substitutiva da Instituição em relação ao gestor público e reverter a prevalência repressiva das atividades ministeriais para a prevenção das práticas corruptas, num modelo de atuação em rede democrática, com práticas de indução e fomento à integridade, transparente e mais eficiente.

Isso tudo, é claro, sem renunciar à atuação repressiva, quando indispensável, sempre à luz dos princípios da obrigatoriedade, da indisponibilidade do interesse público e da eficiência, para a eleição de prioridades e da via de solução mais adequada (judicial ou extrajudicial) para punir os responsáveis e recompor os danos ao erário.

2.1.2.2 Vícios paradigmáticos do controle externo Ministerial: controle externo eminentemente repressivo e pretensamente substitutivo

Pelas razões históricas, normativas e consuetudinárias de construção do Ministério Público brasileiro narradas até aqui, de perfil eminentemente repressivo e judicializante, que não mais se sustenta, em virtude de sua comprovada ineficácia e disfuncionalidade⁵¹⁰, a missão constitucional de controle externo da Administração Pública conferida ao Ministério Público ainda padece de vícios paradigmáticos impeditivos do alcance de melhores resultados.

⁵¹⁰ Os dados empíricos sobre a atuação judicial do Ministério Público no combate à improbidade administrativa – principal frente de atuação extrapenal no controle repressivo da administração pública – serão demonstrados no Capítulo 3.

Esses defeitos distanciam o Ministério Público da construção de uma administração pública que, sob o tripé da eficiência, do controle de resultados e da concretização das políticas públicas, cumpra o princípio da eficiência, como “compromisso da gestão pública com resultados”.⁵¹¹

Desatacam-se, a seguir e de forma não exauriente, dois vícios mais evidentes e determinantes dessa atuação Ministerial: quanto ao momento e quanto ao método.

2.1.2.2.1 *Quanto ao momento: controle externo eminentemente repressivo*

Sob o ponto de vista momentâneo, a disfuncionalidade ministerial na realização do controle externo da Administração Pública reside na patente priorização da atuação repressiva, posterior à ocorrência do ato administrativo antijurídico.

Aponta-se essa postura reativa de análise e ingerência *ex post* sobre a juridicidade dos atos administrativos como ineficaz e ineficiente, sobretudo pela natureza jurídica dos interesses geridos – patrimônio público, probidade administrativa e direito à boa governança pública como direitos humanos e fundamentais de terceira dimensão – cuja violação por parte dos gestores públicos e particulares implica em consequências quase sempre irreversíveis.

Em concreto, a má-gestão (inaplicação, apropriação indébita, desvio ou aplicação insuficiente) de recursos públicos constitucionalmente destinados à prestação de serviços públicos essenciais, como a saúde e a educação, gera, inquestionavelmente, danos materiais e imateriais potencialmente irreversíveis. Acorde a isso, Almeida leciona:

Ocorre que muitos danos, especialmente os de dimensão social (aqueles que afetam o ambiente; a saúde do consumidor; a criança e o adolescente; o idoso; a saúde pública etc.), não são possíveis de reparação *in natura*. Portanto, só restaria nesses casos uma tutela repressiva do tipo compensatória ou do tipo punitiva, que é espécie de tutela jurídica apequenada, já que não responde ao direito, a uma tutela jurídica genuinamente adequada, na sua condição de garantia fundamental do Estado Democrático de Direito (1º, 3º e art. 5º, XXXV, da CF/88).⁵¹²

Ademais, o controle *a posteriori* relega a segundo plano algumas importantes missões Ministeriais decorrentes de suas incumbências constitucionais que são as de implementar a participação administrativa na criação, deliberação e execução das políticas públicas, a prevenção ao ilícito e a promoção da cultura da integridade, o que

⁵¹¹ SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Em busca de uma Administração Pública de resultados**, p.44.

⁵¹² ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo**, p.85.

pode ser potencializado por outras diretrizes da Nova Governança Pública, quais sejam: o planejamento estratégico, a atuação em rede (interna, com outros órgãos e entidades da Administração Pública e com a sociedade civil), a coconstrução das políticas públicas, o consenso, a transparência, a prestação de contas e a responsividade.

O atual modelo de atuação do MP na seara do controle da gestão pública, em que pese venha apresentando alguns meandros evolutivos, especialmente pelos atos normativos emanados do CNMP e dos órgãos da Administração Superior de cada Ministério Público, necessita passar por mudanças metodológico-pragmáticas na execução desse mister, que lhe proporcionem, efetivamente, um maior engajamento preventivo.

Em 2005, pouco depois da entrada em vigor da EC n. 45/04, Gregório Assagra de Almeida e Elaine Martins Parise já alertavam sobre a necessidade da priorização da atuação preventiva do Ministério Público brasileiro, enquanto um dos fatores constitucionais de sua legitimação, o que, apesar de alguns esforços pontuais, ainda não se constata sistêmica, metodológica, pragmática e eficientemente institucionalizado:

Contudo, como é cediço, a atuação da Instituição no País é predominantemente repressiva, que se dá em grande parte nos momentos patológicos da conflituosidade social. A prova paradigma cultural dos Membros da Instituição e seus disso é a atuação criminal, que é por natureza repressiva. O que adianta punir criminalmente sem compreender, por intermédio de estudos e de dados estatísticos, as causas dessa criminalidade? São justamente essas causas que devem ser atacadas com prioridade. A exigência de políticas públicas específicas nesses casos é fundamental.⁵¹³

Traçando um curso histórico sobre o desenvolvimento do Ministério Público e suas formas de atuação, especialmente na tutela do patrimônio público, Gregório Assagra de Almeida propõe um contemporâneo marco histórico caracterizado pela mudança cultural na Instituição para que se promova a priorização da tutela preventiva, conforme a citação a seguir:

O Ministério Público brasileiro já passou por alguns grandes momentos históricos. O primeiro deles pode ser apontado o seu reconhecimento como Instituição, o que aconteceu com o advento da República, durante o Governo Provisório, por força do trabalho do então Ministro Campos Salles. O segundo pode ser indicado como sendo o decorrente da Lei Complementar Federal nº 40/81, que foi a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, assim considerada porque definiu um estatuto básico e uniforme para o Ministério

⁵¹³ ALMEIDA, Gregório Assagra de; PARISE, Elaine Martins. Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, v.1, n.1, p. 13-16, 2005, p.15.

Público nacional e dispôs sobre as suas principais atribuições, garantias e vedações. Um terceiro grande momento ocorreu com o advento da Lei nº 7.347 /85 (Lei da Ação Civil Pública), que conferiu legitimidade ao Ministério Público para a defesa jurisdicional e administrativa dos interesses e direitos difusos e coletivos, além de ter criado o inquérito civil. O Ministério Público começa a ter aqui função promocional de transformação da realidade social. Um quarto momento pode ser apontado com o advento da CR/88, o mais significativo e transformador de todos, conforme motivos já aduzidos acima. Agora entendemos que resta a construção de um quinto grande momento histórico. Mas ele não ocorrerá do dia para a noite, nem se dará com simples alteração da lei ou da Constituição. Ele se dará com a mudança cultural no seio da Instituição e com a elaboração de técnicas e estudos que possam fazer com que o Ministério Público possa priorizar a mais significativa e importante tutela jurídica do Estado Democrático de Direito: a tutela preventiva. A tutela jurídica preventiva é a mais genuína forma de proteção jurídica no contexto do Estado Democrático de Direito. Ela decorre do princípio da prevenção geral como diretriz, inserida no princípio democrático (art. 1º da CF /88).⁵¹⁴

Especificamente sobre a atividade de controle externo da Administração Pública, os mesmos autores já afirmavam, de forma precursora à época que, além da obrigatória atuação repressiva (princípio da obrigatoriedade e da indisponibilidade do interesse público), fazia-se necessária uma mudança de paradigma que direcionasse a Instituição para a priorização da atuação preventiva, com a finalidade de se evitar a ocorrência dos danos decorrentes da improbidade administrativa, muitas das vezes irrecuperáveis. E finalizam dizendo que “Essa mudança de paradigma é uma exigência do Estado Democrático de Direito brasileiro, na sua condição de Estado da Justiça material, de Estado da transformação da realidade social.”⁵¹⁵

O potencial dessa priorização pela prevenção pode ser mais bem desenvolvido ainda por meio da atuação resolutiva (extrajudicial), com o uso metodologicamente eficiente dos instrumentos administrativos postos à disposição do órgão de execução ministerial para a tutela desses interesses metaindividuais.

A institucionalização das diretrizes da Nova Governança Pública, notadamente pelo planejamento estratégico (democrático e fiscalizado), pela prevalência da atuação preventiva e extrajudicial (resolutiva) na área do controle externo da Administração Pública, pela atuação em rede (entre o MP, a Administração Pública e a sociedade civil), pelo o consenso, pela a transparência e prestação de contas, tudo com funcionalidade anticorrupção que assegura o sucesso desse conjunto de vetores, possui patente potencial para promover essa mudança paradigmática, com claros benefícios ao interesse público.

⁵¹⁴ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo**, p.84-85.

⁵¹⁵ ALMEIDA, Gregório Assagra de; PARISE, Elaine Martins. Op. cit., p.15.

2.1.2.2.2 *Quanto ao método: controle externo pretensamente substitutivo e prevalentemente demandista*

O método de controle externo levado a cabo pelo Ministério Público permanece eminentemente punitivo e judicializante, o que o torna pragmaticamente ineficaz e disfuncional.

Revela algumas mazelas, com resquícios patrimonialistas e/ou burocráticos que evidenciam uma desequilibrada ingerência pretensamente substitutiva à gestão pública, que pode violar a independência e harmonia entre as funções de poder, gerar insegurança jurídica e prejudica a promoção de uma administração pública verdadeiramente eficiente. Otacílio Paula Silva aponta duas características marcantes para as funções do Ministério Público na atualidade: amplidão e contraditoriedade. De um lado, o constituinte de 1988 consagrou uma vasta gama de funções institucionais ao Parquet, que resulta em desconhecimento e ignorância na sociedade quanto às atribuições da Instituição e sobre quais são os meios de serem alcançadas. De outro, essas funções são aparentemente antagônicas muitas vezes – “ambíguas” nos dizeres de Carnelutti – de que resulta uma confusão em relação ao seu exercício⁵¹⁶.

Sem dúvida alguma, o controle externo da atividade administrativa é uma das mais importantes missões constitucionais do Ministério Público, por tutelar o conjunto de bens materiais e imateriais que serve de fonte primacial de custeio da prestação dos serviços públicos, da promoção das políticas públicas essenciais e da concretização dos direitos fundamentais.

A não implementação antijurídica dessas políticas públicas, sobretudo com o advento do orçamento impositivo, reclama, inquestionavelmente, a intervenção do Ministério Público, enquanto instituição natural e constitucionalmente concebida para zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública aos direitos por ela mesmo assegurados, promovendo as medidas necessárias a tanto.

Tratando sobre isso, Lênio Luiz Streck e Luciano Feldens assim preconizam:

[...] No limite, políticas públicas arbitrariamente não implementadas pelos Poderes Legislativo e Executivo passam a ser exigíveis por intermédio de ações de índole prestacional. Nesse sentido, a principal instituição eleita pelo poder constituinte e autorizada a buscar essa intervenção da justiça constitucional é o Ministério Público, o que resulta claramente perceptível a

⁵¹⁶ SILVA, Otacílio Paula. Op. cit., p. 1-3.

partir da leitura do art. 127 e imediatamente seguintes da Constituição brasileira.⁵¹⁷

Entretanto, esse mister não pode ser levado a cabo de forma abusiva, voluntariosamente substitutiva, ditadora da vinculação e até da discricionariedade do gestor público, com ares patrimonialistas, sob pena de violação do pacto constitucional de separação das funções de poder, de desvirtuamento ilegítimo e de deslegitimação da própria Instituição.

Alinhado a essas ideias, Gustavo Hermont Corrêa afirma que assim agindo, o Ministério Público estaria a repetir as malfadadas práticas patrimonialistas de gestão pública brasileira, de forma acrítica e inconsciente, firmado na perpetuação dos comportamentos tradicionais de dominação e finaliza dizendo que “Fechamento, velamento e corporativismo são ‘vistos’ como práticas típicas da sua ‘Autonomia Funcional e Administrativa’”.⁵¹⁸

O furor constitucional, historicamente justificado, conferido ao Ministério Público para a tutela dos direitos metaindividuais, especialmente no controle externo da Administração Pública, gerou o fenômeno do “ativismo ministerial”, sobre o que se faz necessária uma autocrítica com vistas à implementação de novas diretrizes funcionais capazes de afinar a atuação institucional aos reais ditames constitucionais, sem avançar na pretensão de substituição do gestor público, mas, também, sem retroceder no rigor da máxima efetividade da tutela do direito fundamental à boa gestão pública, à hígidez do patrimônio público e da probidade administrativa.

Nessa linha de ideias autocríticas à hipertrofia ativista do Ministério Público, Álvaro Ricardo de Souza Cruz e Gustavo Hermont Corrêa assim dissertam:

O ‘parecerismo’, passou a ser concebido como uma postura ‘passivista’ e ‘conservadora’ da velha guarda. Dessa maneira, tal como vimos anteriormente, o próprio papel de custos legis evolui para a condição de *custos constitutionis*, na qual os valores igualitários e ‘nobres’ pudessem se efetivar. Nesse sentido, a concentração junto ao Supremo Tribunal Federal do controle de constitucionalidade coloca a Instituição na pessoa do Procurador-Geral da República no ‘olho do furacão’ trazido por esse ‘novo’ constitucionalismo. O advento de novas teorias argumentativas, especialmente as obras de Dworkin e Alexy, traziam subsídios científicos contra o ‘conservadorismo’ exegético e

⁵¹⁷ STRECK, Lenio Luiz; FELDENS, Luciano. **Crime e Constituição: a legitimidade da função investigatória do Ministério Público.** Rio de Janeiro: Forense, 2003 apud CALABRICH, Bruno. **Investigação Criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.112.

⁵¹⁸ CORRÊA, Gustavo Hermont. **O Ministério Público sobre o olhar do outro: uma experiência fundada na alteridade de Emmanuel Lévinas.** 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016, p. 134.

positivista. Assim, as atribuições de ir atrás dos problemas, investigar e promover os direitos fundamentais passam a construir a feição marcadamente ativista do Parquet. [...] O Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar, Eleitoral e os Estaduais correm as ruas para o cumprimento de seu dever de corrigir todas as mazelas da sociedade brasileira. E, dentre as mazelas, a corrupção e a criminalidade econômica, consideradas como ‘chagas sangrentas’ a merecer lenitivo.⁵¹⁹

De fato, a amplidão das atribuições ministeriais ditadas pela Constituição da República de 1988, aliada às bases teóricas da dimensão objetiva dos direitos fundamentais⁵²⁰, à técnica da ponderação de valores e uma interpretação distorcida do princípio da independência funcional⁵²¹ parecem ter conferido uma grande discricionariedade aos membros do Ministério Público para exercerem suas atribuições, preencherem as lacunas jurídicas e os espaços político, executivo e legiferante, perdidos por outras instituições em razão da ineficácia na prestação de serviços públicos e na realização de políticas públicas, geradora de descrédito social e dos chamados *impasses* do controle externo⁵²².

Por vezes, sob o pretexto do exercício do princípio da indisponibilidade do interesse público e da obrigatoriedade da ação coletiva, o membro do Ministério Público acaba apenas por transferir ao Judiciário uma pretensão substitutiva à Administração Pública, como se quisesse, no exercício do controle externo, ditar os rumos da gestão pública sem a prévia constatação de uma antijuridicidade, real ou potencial.

Como registra criticamente Gustavo Hermont Corrêa as novas práticas institucionais de tutela de interesses metaindividuais, especialmente os de maior reflexo econômico, financeiro e social, estabelecidas pela CR/88, foram transformações que impuseram ao Ministério Público “[...] o desafio de se compreender e de se reedificar a partir de uma nova realidade jurídica e social que se vivenciava na época. Realidade essa direcionada para uma Instituição independente e voltada à defesa de valores

⁵¹⁹ CORRÊA, Gustavo Hermont; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Ministério Público: Um Super-Herói em Busca de Responsabilidade. In: CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza (Coord.). **(O) Outro (E) (O) Direito**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. v. 2, p.148-149

⁵²⁰ Segundo Daniel Sarmento: “A dimensão objetiva dos direitos fundamentais liga-se ao reconhecimento de que tais direitos, além de imporem certas prestações aos poderes estatais, consagram também os valores mais importantes em uma comunidade política, constituindo, como afirmou Konrad Hesse, as ‘bases da ordem jurídica da coletividade.” SARMENTO, Daniel. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais: fragmentos de uma teoria. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.3.

⁵²¹ Este tema será melhor explorado no Capítulo 3.

⁵²² MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil**, p. 25-37.

democráticos”.⁵²³ E esse desafio permanece na contemporaneidade, posto que essa busca por ocupação de espaços culminar, por vezes, em abusos praticados por alguns de seus membros, de forma isolada ou conjunta.

Confluente com essas ideias sobre a ocorrência de vícios de pretensão substitutiva do administrador público pelo órgão de execução ministerial, especialmente no campo do controle extrajudicial da Administração Pública pelos instrumentos de consensualidade (TAC, acordo de leniência e ANPC), Laura Mendes Amando de Barros sustenta que a nulidade desses acordos pode decorrer pela ausência de dois fatores: de livre manifestação de vontade, com estabelecimento de um efetivo encontro de interesses e entendimentos; e da competência do órgão de execução Ministerial para a tomada de decisões e prática de atos pertinentes a opções inseridas na esfera de atribuições do gestor público.⁵²⁴

Outro ponto alvo de severas críticas é a metodologia de publicidade das informações casuísticas, que, em algumas oportunidades, pode gerar divergências interpretativas e pôr em risco a higidez do trabalho de investigação e persecução processual realizado.⁵²⁵ Não por acaso, Hugo Nigro Mazzilli já sugeria a melhoria da comunicação Ministerial no ano 2000:

Outro ponto que deve ser enfrentado é o da melhor divulgação social do Ministério Público. Para encontrar maior legitimidade de sua atuação, deve o Ministério Público prestar mais contas do que é, do que faz, dos seus sucessos e mesmo de suas deficiências e erros. Deve recorrer mais à mídia, não para aparecer gratuitamente, nem vermos Promotores concorrendo com vedetes ou astros populares, nem muito menos para flagrantes violações ao sigilo legal, mas para, de modo sereno e técnico e sem sensacionalismo, prestar contas de

⁵²³ CORRÊA, Gustavo Hermont. Op. cit., p.67.

⁵²⁴ BARROS, Laura Mendes Amando de. O que fazer quando o “fiscalizador-controlador” assume a gestão pública no lugar do gestor? O acordo administrativo “sitiado” e o problema da ineficiência e da responsabilização na Administração pelo Ministério Público. In: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; FILHO BARROS, Wilson Accioli de (Org.). **Acordos Administrativos no Brasil: teoria e prática**. São Paulo: Almedina, 2020, p.132.

⁵²⁵ Exemplo eloquente dessa atuação foi a realização de coletiva de imprensa, concedida pelos membros da Força-Tarefa Lava Jato, em 14 de setembro de 2016, com a finalidade de apresentar à sociedade a denúncia oferecida em face do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O então denunciado acionou o CNMP, por meio de pedido de providências disciplinares ao fundamento que os membros do MPF teriam utilizado a estrutura e recursos da instituição para manifestar posicionamentos políticos ou, ainda, jurídicos que não estejam sob suas atribuições, além de promoverem “julgamento midiático” do requerente. Contudo, em decisão liminar, o Cons. Relator Valter Shuenquener de Araújo, indeferiu os pedidos liminares, aos fundamentos de que o CNMP não é órgão estatal de censura prévia e da preservação do direito fundamental à liberdade de expressão dos membros do MP. Ressaltou que em razão de uma determinada manifestação pública, a solução jurídica para a sua equalização deverá ser encontrada e prestigiada na esfera disciplinar ou, até mesmo, civil. Em decisão plenária não unânime, o CNMP reformou a decisão liminar para determinar a abstenção dos requeridos e reconhecer a justa causa para instauração de Processo Administrativo Disciplinar, mas julgou improcedente o Pedido de Providências pela ocorrência da prescrição.

Disponível em

file:///Users/rodrigomazeiro/Downloads/Documento%20Original%20Ac%C3%B3rd%C3%A3o.pdf>.

Acesso em: 23 set. 2021.

sua atuação. Palestras em faculdades, clubes de serviço, entrevistas — tudo isso serve para esclarecer e divulgar um trabalho cujo destinatário é a sociedade que custeia a instituição.⁵²⁶

Ocorre que, como qualquer instituição estatal, composta e atuante por meio de seus agentes (humanos), o Ministério Público não está imune a produzir ações erráticas ou abusivas e, portanto, merece autocrítica para retirar-lhe de uma deturpada posição imaculada de único detentor da verdade fático-jurídica, especialmente no controle externo da Administração Pública, capaz de identificar seus pontos sensíveis de ineficácia de sua atuação e propor as reformas necessárias.

De outra banda, não se pode “demonizar” a Instituição e, por alguns pontuais excessos, descartar todo o evidente e louvável trabalho edificado por seus membros, a duras penas, para dar sustentação ao regime democrático e na defesa ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Qualquer maniqueísmo no trato dessa questão é irrazoável, temerário e irresponsável, afinal, como destacam Corrêa e Cruz⁵²⁷, o *ativismo ministerial* foi gestado em circunstâncias históricas próprias pós-ditatoriais e sob a égide teórica do neoconstitucionalismo, sendo difícil crer, em contraponto, na mítica do positivismo jurídico puro como sustentáculo da neutralidade e da imparcialidade institucionais.

Tecendo severas críticas à atuação Ministerial na tutela dos direitos, Adilson Abreu Dallari, sem nominar casos específicos, cita exemplos de despautérios na atuação do *Parquet* como o massivo ajuizamento de ACPs contra: a) as privatizações de estatais e as outorgas de concessões de serviços públicos (logo após a EC n. 19/98), movidas por motivação “puramente ideológica”; b) celebração de contratos e convênios com as chamadas entidades do terceiro setor, por “presunção de conduta irregular”; c) contratação de advogados por entidades públicas, sem licitação, por generalização de ilegalidade, sem análise aprofundada dos casos; d) processos licitatórios, por açodado juízo de ilegalidade.⁵²⁸

É preciso, portanto, um autoexame questionador pela Instituição, para idealizar e por em prática, firmado em bases teóricas e com delineamento metodológico, um autocontrole da atuação promocional/ativista do Ministério Público – há muito já

⁵²⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. Propostas de um novo Ministério Público. *Justitia*, São Paulo, v. 62, n. 189/192, p. 270-282, jan./dez, 2000, p.270.

⁵²⁷ CORRÊA, Gustavo Hermont; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Op. cit., p.149.

⁵²⁸ DALLARI, Adilson Abreu. Autonomia e Responsabilidade do Ministério Público. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010, p.45-46.

reconhecido pela doutrinária⁵²⁹ e pela jurisprudência⁵³⁰ – que, simultânea e equilibradamente, faça valer a força cogente de suas funções constitucionais, mas que seja dotado de balizas objetivas mínimas de respeito à independência e harmonia entre as funções de poder, também estampada de forma republicana no mesmo Texto Magno, que restrinja sua atuação ao atendimento do genuíno “interesse público qualificado”.⁵³¹

Some-se a isso tudo a predominância da atuação demandista ou judicializante, que congestionada há tempos o Poder Judiciário com lides temerárias ou potencialmente resolvíveis em sede administrativa, com o eficiente uso da consensualidade. Nesse rumo, Corrêa e Cruz aduzem:

Bons exemplos desses excessos podem ser constatados nos dados estatísticos que acabam orientando o ativismo do Ministério Público, em que a promoção de ações civis públicas se torna mais interessante e importante do que a celebração de um TAC (termo de ajustamento de conduta) ou da participação de uma audiência pública. Nesse cenário, a Instituição importa-se menos com o resultado preventivo da medida e mais com a judicialização, priorizando mais o mecanismo repressivo do que qualquer aspecto pedagógico. ‘Punir ao invés de educar’ torna-se lema de um MP ‘progressista’ que procura curatelar a sociedade. Prevalece a ideia de que, quanto mais ações civis públicas distribuídas, mais ativo se mostra ser o membro do Ministério Público.⁵³²

⁵²⁹ Nesse sentido, Gregório Assagra de Almeida: “A Constituição Federal não restringe o objeto material da ação civil pública (arts. 5º, XXXV e 129, III), tanto que consagra expressamente, como já mencionado, o princípio da não taxatividade da ação civil pública. Depois porque a implantação de políticas públicas, especialmente as exigidas constitucionalmente, nunca pode ser considerada como questão pertencente à seara da mera conveniência e oportunidade do administrador. A implantação de políticas públicas é dever do administrador, que se não as realizar conforme manda a Constituição e a legislação respectiva poderá ser acionado jurisdicionalmente por qualquer legitimado coletivo interessado arrolado no arts. 5º da LACP e 82 do CDC”. ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003. p.342.

⁵³⁰ Na jurisprudência: “ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso Especial provido.” (REsp 493811/SP, Relator Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/11/2003, DJe 15/03/2004). No mesmo rumo vai a jurisprudência recente, vide REsp 1718922/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/08/2018, DJe 08/09/2020

⁵³¹ Sobre os limites da legitimação processual coletiva do Ministério Público, Kazuo Watanabe alerta que o abuso demandista pode gerar o “amesquinamento da relevância institucional do Parquet”: “não se pode ir ao extremo de permitir que o Ministério Público tutele interesses genuinamente privados sem qualquer relevância social”. (In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 7.ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p.756.

⁵³² CORRÊA, Gustavo Hermont; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Op. cit., p.151.

Já no início dos anos 2000, com base empírica em pesquisa de opinião realizada, Rogério Bastos Arantes⁵³³ constatou a prevalência do ativismo ministerial, com foco na atuação repressiva e demandista, sem muita atenção à eficiência. Os Promotores e Procuradores de justiça entrevistados afirmaram que a Instituição estaria conquistando o respeito da opinião pública e legitimidade social muito mais pelo exemplo das demandas judiciais do que pelos resultados efetivamente obtidos.

Todavia, impende registrar que o problema da prevalência da judicialização, por vezes imbuída de voluntarismo substitutivo ao gestor público, não deriva exclusivamente das disfunções pessoais do membro, mas também, e não raro, das pressões burocráticas (ou nada gerenciais) que lhe recaem.

A sobrecarga de acervo que sucumbe as unidades administrativas da Instituição, a falta de corpo técnico auxiliar suficientemente equipado e a pressão eminentemente qualitativa exercida pelos órgãos de controle internos e externo acabam por forçar o órgão de execução a promover a judicialização prematura da demanda, em prol de uma “eficiência” meramente numérica, mas, em detrimento do interesse público qualificado – atuação com vistas à obtenção dos melhores resultados com o menor esforço humano e financeiro possível.⁵³⁴

Além da precariedade quantitativa do corpo técnico-auxiliar em relação ao tamanho do país, da Instituição e de suas necessidades, há um patente desequilíbrio de provimento entre áreas do conhecimento em que atuam os órgãos auxiliares e de assessoramento (Técnicos, Oficiais, Analistas e Assessores), com a maçante prevalência do Direito em relação a outras ciências imprescindíveis para a formação da *opinio* do órgão de execução, o que pode ser empiricamente constatado no Ministério Público Federal.⁵³⁵

À vista disso, Hugo Nigro Mazzilli afirma: “Temos muitos promotores e procuradores agrupados e pouca ou quase nenhuma estrutura administrativa para eles; seria preferível o inverso.”⁵³⁶, o que demonstra que a ideia de reestruturação técnica de

⁵³³ ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: EDUC: Educ, 2002, p.145.

⁵³⁴ Sobre isso, apontamos a ausência de estruturação estratégica dos recursos humanos principais e auxiliares como um fator de ineficácia do Ministério Público no combate à improbidade administrativa (WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**, p. 105), o que será melhor explorado no Capítulo 4 desta obra.

⁵³⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **Gestão de Pessoas – Quadro de Servidores**. Disponível em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/gestao-de-pessoas/quadro-de-servidores>>. Acesso em: 25 maio 2022.

⁵³⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 9. ed., p.483.

Instituição já vinha sendo defendida há tempos, com vistas racionalizar e otimizar a atuação finalística dos seus membros.

Como já apontamos⁵³⁷, a ausência de planejamento estratégico que proporcione a coconstrução democrática das prioridades institucionais, a execução eficiente e o acompanhamento por via de controle interno e externo (institucional e social) levam os membros a uma atuação fundamentalmente quantitativa, com vistas à finalização dos procedimentos extrajudiciais – muitas vezes precoce – e redução do acervo da Promotoria/Procuradoria, em detrimento de uma atuação resolutiva eficiente.

Não obstante, não se pode desprezar que, se por um lado esse modelo de ativismo judicializante e prevalentemente repressivo, de fato, alçou o Ministério Público à posição de maior demandista na tutela dos direitos metaindividuais⁵³⁸, por opinião recortada de alguns de seus membros, sem muita preocupação com os resultados finais, por outro, também é inegável empiricamente que foram muitos os avanços em sede de concretização dos direitos fundamentais na tutela do patrimônio público, com a expropriação de expressivos valores auferidos ilicitamente, a reversão de verbas ao patrimônio das entidades atingidas e o afastamento de agentes ímprobos da vida pública.⁵³⁹

Justamente pela razão desses traços parecer se assentar em sua progressiva formação histórica, que acompanhou o desenvolvimento dos modelos de administração pública nacionais⁵⁴⁰ é que a implementação da Nova Governança Pública pelo Ministério Público, interna e externamente, se apresenta como uma proposta capaz de equalizar esses “impasses” e, com sua proficuidade anticorrupção, garantir a execução de todas as outras diretrizes, com aumento da eficiência da atuação da Instituição no cumprimento de suas missão constitucional de controle externo da Administração Pública, de tutela do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito fundamental à boa administração pública.

⁵³⁷ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**, p.100-107.

⁵³⁸ TEPEDINO, Gustavo. Op. cit., p.300.

⁵³⁹ Apenas sob o aspecto econômico-financeiro, segundo o relatório divulgado pelo Instituto Não Aceito Corrupção, a partir de dados do CNJ, entre 1995 a 2016 o valor total recuperado em virtude de condenações judiciais por improbidade administrativa foi de R\$ 3,2 bilhões, sendo certo que o Ministério Público figura no polo ativo das demandas em sua esmagadora maioria. Cf. **NOTA técnica do Instituto Não Aceito Corrupção sobre alterações na lei de improbidade**. Disponível em: <<http://naoaceitocorruptao.org.br/2017/radiografia/radiografia/tempos/>>. Acesso em: 16 set. 2021.

⁵⁴⁰ SALLES, Carlos Alberto de. Op. cit., p.13.

2.2 PROPOSTA DE UM “NOVO” MINISTÉRIO PÚBLICO

Falar em um “novo” Ministério Público não significa, em absoluto, um raciocínio nihilista, que despreze toda a construção histórico-institucional em nome de um reformismo simbólico, em absoluto.

Os avanços estruturais e funcionais alcançados arduamente, desde sua gênese ainda disforme até os dias atuais, são inegáveis e devem ser considerados, assim como os vezos e retrocessos, para a proposição da construção de uma Instituição que signifique concretamente o plano constitucional desenhado no art. 127 da CR/88 e que corresponda aos anseios sociais.

Há muito tempo Mazzilli já dizia que:

...dentre as instituições ligadas à administração da Justiça, sem dúvida foi ele quem mais radicalmente se alterou e amoldou às novas realidades sociais em nosso país. (...) Entretanto, vivência destas três últimas décadas de Ministério Público nos convenceu de que, a par dessa notável evolução, muito ainda falta, entretanto, ao Ministério Público brasileiro.⁵⁴¹

Após essa constatação da necessidade de evolução institucional para a devida concretização de sua essência institucional conferida pela Carta de 1988, o autor indica alguns pontos críticos pendentes de solução e propõe soluções.

No ramo constitucional, referido doutrinador aponta como defeito os critérios ou mecanismos para a escolha dos Procuradores-Gerais de Justiça e do Procurador-Geral da República, para o que propõe, enquanto não alterados, o não exercício de atribuições finalísticas pelos Chefes do MP, para evitar suspeições por ingerência política. Na área profissional, ele apontava vícios na forma de atuação dos membros: a) falta de dedicação exclusiva e ineficiência, para o que propõe aumento do controle; b) problemas metodológicos no desempenho funcional, para o que propõe a melhoria da capacidade investigatória do MP; c) amplidão ineficiente das atribuições, para o que propõe um posicionamento institucional mais crítico, que lhe racionalize e otimize a atuação, como nos casos da defesa de meros interesses patrimoniais da Fazenda Pública; d) ausência de participação nos processos legislativos, para o que propõe uma “atividade ministerial mais criadora”, com a realização de congressos, seminários, grupos de estudo para subsidiar o PGR ou PGJ em sua iniciativa legislativa; e) rigidez do princípio da

⁵⁴¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Propostas de um novo Ministério Público**, p.270.

obrigatoriedade, para o que propões, de *lege ferenda*, a sua mitigação; d) desestrutura das Promotorias e Procuradorias, para o que propõe a especialização das unidades administrativas, uma melhor divisão de trabalho e a o aumento quantitativo e qualitativo dos órgãos de apoio e assessoramento técnicos; e) excesso de membros em função parecerista em segundo grau de jurisdição, para o que indica a atuação dos membros de primeiro grau; f) ineficiência da publicidade ativa do MP, para o que sugere a melhoria da comunicação institucional, de forma serena e técnica.

Dando destaque ao marco normativo constitucional de 1988 e ao movimento neoconstitucionalista, Corrêa e Cruz chegam à conclusão similar sobre o engessamento institucional do Ministério Público brasileiro, e afirmam que, desde a Carta de 1988 “(...) os conceitos do “novo constitucionalismo” e o papel do *Parquet* parecem estar congelados. Qualquer questionamento soa como um ‘sacrilégio religioso’.” E que as pressões pela proatividade blindaram-no de uma atuação mais qualitativa, dialógica e responsiva aos efetivos anseios sociais.⁵⁴²

No mesmo linear de ideias, apontamos diversos, porém não taxativos, fatores estruturais e funcionais causadores da ineficácia da atuação do Ministério Público no combate à improbidade administrativa, cujas propostas de solução lançadas encontram-se no caminho evolutivo para um novo MP, em consonância com as diretrizes da Nova Governança Pública a serem implementadas no âmbito interno e externo.

Embora se demonstre adiante a evolução normativa, cultural e pragmática do MP nacional rumo a um modelo de governança (NGP), podemos afirmar que todos os fatores estruturais e funcionais materiais de ineficácia da atuação do MP no combate à improbidade ainda persistem⁵⁴³.

Quanto aos fatores processuais, embora a Nova Lei de Improbidade tenha eliminado a fase de defesa prévia (notificação precedente à citação), trouxe inúmeras barreiras processuais à eficácia da prevenção e repressão à improbidade. São fatores estruturais: (i) ausência estrutural de priorização da missão constitucional e institucional de combate à corrupção; (ii) priorização estrutural da atuação demandista e repressiva; (iii) ausência de reestruturação estratégica dos recursos humanos principais e auxiliares, sobretudo no interior do país; (iv) ausência de atuação uniforme e integrada, interna e externamente; (v) escassez de órgãos de execução e de assessoramento com atribuições

⁵⁴² CORRÊA, Gustavo Hermont; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Op. cit., p.151

⁵⁴³ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**, p.97-132.

especializadas e/ou conglobantes; (vi) ausência de um acervo técnico próprio universal de combate à corrupção; (vii) controles internos e externos prioritariamente quantitativos (avaliações eminentemente quantitativas pelas Corregedorias); (viii) falta de formação humanística e politizada dos membros e servidores, para uma melhor dialética democrática; (ix) forma de provimento dos cargos de Procurador-General.

Como fatores funcionais materiais, podem ser apontados: (i) incipiência da priorização prática da missão constitucional e institucional de combate à corrupção, especialmente quanto à improbidade administrativa; (ii) ausência de atuação estratégica, articulada e eficiente já consolidada; (iii) ausência de unidade institucional de ação; (iv) priorização da atuação demandista e repressiva; transparência na atuação; (v) processo de identificação dos atos de improbidade administrativa; (vi) ausência de metodologia uniforme de aferição de danos patrimoniais e morais causados; (vii) incertezas sobre a possibilidade de consensualidade no âmbito da improbidade administrativa.

Por fim, como fatores funcionais processuais, podem ser eleitos os seguintes: (i) complexidade para produção das provas periciais;; (ii) lentidão no cumprimento das diligências processuais; (iii) exclusividade da atribuição do Procurador Geral de Justiça para ajuizar a ACPIA em casos especiais; (iv) disciplina inadequada das medidas cautelares previstas na LIA; (v) regras prescricionais lenientes; e (vi) restrição inconstitucional e inconvenção do objeto da ACPIA; (vii) sistemática recursal favorável aos réus

A partir de 2011, percebeu-se o início de um grande movimento normativo por parte das cúpulas dos ramos do MP pátrio e do CNMP, no sentido de se institucionalizarem os princípios de governança pública que, embora desprovido de uma unidade nacional, representa claramente uma guinada da Instituição rumo ao futuro, em adequação ao novo modelo de gestão e às novas demandas sociais que não mais se satisfazem com uma atuação estanque, autoritária e desplanejada da entidade responsável pelo zelo do que há de mais caro à nação.

Jairo Cruz Moreira e Samuel Alvarenga falam em um “Ministério Público Influenciador”, como um modelo de atuação pelo qual a Instituição:

...promove a fiscalização do poder público de forma eminentemente preventivo e com muito mais proximidade do dia a dia da administração pública, influenciando gestor adotar esta ou aquela decisão, com base em

estudos, indicadores sociais e dados concretamente coletados, cuja pertinência será impossível contestar.⁵⁴⁴

Em aproximação ao exposto pelos mencionados autores, nossa ideia de *Ministério Público Governante ou da Nova Governança Pública* é mais ampliativa e metodologicamente aplicável, por abarcar não apenas a ideia de priorização da prevenção e atuação colaborativa com a administração pública, mas também um novo método de utilização dos instrumentos administrativos na gestão e na atividade-finalística *parquetianas*.

Cite-se, no mesmo diapasão, o entendimento de Alexandre Assunção e Silva:

O Ministério Público pode orientar a decisão do administrador a respeito de determinada política pública, como forma de garantir o cumprimento da lei, embora lhe seja vedada a consultoria jurídica e a representação judicial de entidades públicas, pois nesse caso atuar na função de fiscalizar. A população e os movimentos sociais podem fornecer informações sobre desvios no processo de implementação de políticas públicas, sendo qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical parte legítima para, na forma da lei, relatar irregularidades ao Ministério Público.⁵⁴⁵

Sob a rubrica teórica do modelo de NGP, idealizado, sinteticamente, para vencer as deficiências dos modelos burocrático e gerencial, fundado nos princípios da solidariedade na prestação dos serviços públicos e na corresponsabilidade na tomada de decisões públicas, a proposta de construção de um novo Ministério Público brasileiro passa, necessariamente, por sua refundação, relegitimação e por uma nova metodologia de utilização de seus instrumentos administrativos de gestão e de exercício de atividade finalística resolutiva, que lhe propicie a superação do engessamento burocrático e do gerencialismo isolante e estéril, para abri-lhe os caminhos rumo ao efetivo e eficiente cumprimento de suas incumbências constitucionais.

Os “fatores constitucionais de ampliação da legitimação social do MP” elencados por Gregório Assagra de Almeida⁵⁴⁶ subsumem-se perfeitamente às proposições de institucionalização ministerial da NGP, na medida em que incorporam e expressam as diretrizes desse modelo de gestão, com destaque para a atuação em rede, a atuação

⁵⁴⁴ MOREIRA, Jairo Cruz; ALVARENGA, Samuel. O Ministério Público Influenciador: novas ponderações sobre o perfil resolutivo da Instituição. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.) **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019, p.484.

⁵⁴⁵ SILVA, Alexandre Assunção e. **Ministério Público**: doutrina e regime jurídico. São Paulo: Edipro, 2013, p. 185-186.

⁵⁴⁶ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo**, p.84-109.

preventiva e resolutiva e *accountability*, senão, vejamos: i) preocupação com a legitimidade social do Ministério Público; ii) priorização da atuação preventiva; iii) exercício da função pedagógica da cidadania; iv) realização periódica de audiências públicas; v) enfrentamento articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais – da perícia para as estatísticas e indicadores sociais; vi) articulação e sistematização da atuação de controle de constitucionalidade; vii) ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo; viii) racionalização da atuação; ix) acompanhamento da tramitação processual e fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais; x) adequação da independência funcional ao planejamento estratégico; xi) formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores; xii) revisitação da atuação como órgão interveniente no processo civil com base na teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais; e xiii) uso dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação da Instituição. Some-se a isso o incentivo à autocomposição, ou consensualidade, enunciado pelo próprio autor em item distinto.

A governança pública no Ministério Público é uma parte importante da governança geral do Estado e tem como objetivo garantir que a Instituição desempenhe de forma eficiente e efetiva suas incumbências constitucionais, especialmente o combate à corrupção. Para tanto, o que se propõe aplicação metodológica dos princípios e práticas de governança pública, tanto na gestão quanto no desempenho da atividade-fim do MP, notadamente pela atuação em rede, pela transparência na condução dos atos de gestão e finalísticos, pela promoção da participação cidadã, pela capacitação dos agentes públicos, pela prestação de contas e pela garantia da integridade e ética na tomada de decisões.

A boa governança no Ministério Público é essencial para a manutenção de sua legitimidade social e para a consecução de sua missão de proteger os direitos transindividuais e de promoção da Justiça.

O que se pretende, portanto, partindo-se de sua origem histórico-institucional, desenvolvimento em paralelo com a Administração Pública Brasileira e passando-se pela investigação indagadora da sua função de controle externo da gestão pública, é a formulação de propostas de implementação das diretrizes teóricas e pragmáticas da Nova Governança Pública pelo Ministério Público, como instrumento de prevenção e repressão à corrupção, para garantia da concretização do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

2.2.1 Dimensões da Implementação da Nova Governança Pública pelo Ministério Público

Como já anunciado, a atuação do Ministério Público na implementação dos princípios e práticas da NGP deve se desenvolver tanto em seu âmbito institucional interno, no desempenho de suas atividades de gestão, quanto no âmbito externo, no desempenho de suas funções finalísticas, em interrelação em rede com a Administração Pública e com a sociedade.

Componente imprescindível do Estado Democrático de Direito brasileiro por ser concebido como bastião da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público não pode, absolutamente, estar alheio à incidência dos princípios e práticas de governança pública, os quais ele próprio foi encarregado de fiscalizar.

Muito pelo contrário, por sua própria natureza jurídica e incumbências constitucionais, pela responsividade e legitimidade social que dele se espera e pela independência e harmonia entre as funções de poder, deve a Instituição estar na linha de frente da autoinstitucionalização das diretrizes e condutas de governança, para o que vale invocar as palavras do apóstolo Mateus (Mateus, 7 1-2): “Não julgueis, para que não sejais julgados. Porque com o juízo com que julgardes sereis julgados, e com a medida com que tiverdes medido vos hão de medir a vós.”⁵⁴⁷

Se, por um lado, a institucionalização da NGP na dimensão interna do Ministério Público brasileiro apresenta abordagem teórica rarefeita e aplicação prática incipiente, no plano externo ou de inter-relação finalística com a Administração Pública e com a sociedade civil é, sistematicamente, uma raridade.

No contexto de uma sociedade plural e pluralista, em constantes dinâmicas transformadoras pelas quais surgem novas demandas ao Estado, e num cenário de ineficácia empiricamente comprovada da atuação extrapenal do Ministério Público no combate à corrupção (improbidade administrativa), é necessário que a Instituição, tenha um perfil “inteligente-mediador-indutor”, orientado à eficiência, à busca pela excelência, à criação de valor público, com flexibilidade e inovação, por meio de uma abordagem gerencial, em que se manifeste um *ethos* no serviço público e a competência em recursos

⁵⁴⁷ BÍBLIA SAGRADA. **Mateus**, 7 1-2. Disponível em: <<https://www.bibliaonline.com.br/acf/mt/7>>. Acesso em: 30 set. 2021.

humanos, para o que se exigem instituições democráticas consolidadas e atuantes, das quais se destaca o Ministério Público.⁵⁴⁸

A racionalização da atuação do Ministério Público, sobretudo na área do combate à corrupção - a qual possui o maior número de demandas e a que lidera o ranking das prioridades institucionais - é tarefa indispensável à adaptação estrutural e funcional da Instituição ao modelo de Estado em Rede, à Administração Pública concertada e às demandas sociais contemporâneas, justamente ao encontro das diretrizes e práticas de governança pública. Neste seguimento de ideias, cita-se o pensamento de Márcio Berclaz e Moura:

Ora, para maior eficiência da defesa da tutela coletiva, forçoso um verdadeiro *choque de gestão*, revisando e reformulando conceitos e práticas vigentes, pelo que se impõe reflexão crítica e progressiva sobre *tradicionais* intervenções ministeriais desatreladas de genuíno interesse público. Surge aí, portanto, a necessidade da "racionalização" das atividades ministeriais cotidianas, pois é a partir desta desoneração e do desapego de atividades perfeitamente dispensáveis que, ao agente ministerial disporá de mais tempo para bem exercer seu papel de *ombudsman*. À figura de um membro enclausurado no seu gabinete, conformado e preocupado em atuar apenas como típico despachante processual, qualificado parecerista, propõe-se a edificação de um Promotor de Justiça transformador, compromissado com os grandes problemas da comunidade na implementação dos seus direitos fundamentais, aprimorando o Estado Democrático de Direito capaz de garantir o aperfeiçoamento da cidadania e condições de vida digna.⁵⁴⁹ (destaque no original)

Inexoravelmente, o MP deve se adequar a essa nova realidade, institucionalizar essas diretrizes teóricas e práticas em sua própria administração (planejamento, transparência, equidade, integridade/*compliance*, prestação de contas e responsabilização) e, sem dispor de uma eficiente atuação repressiva, transformar seu perfil de atuação finalística de controle externo da Administração Pública eminentemente demandista-repressivo em um modelo primordialmente governante, “inteligente-mediador-indutor”, com funcionalidade anticorrupção, à medida que, por uma nova utilização de seus instrumentos administrativos de gestão e de atuação finalística, que leve em conta as diretrizes da NGP, torna-se capaz de promover a criação de valor público, de capital social, a coconstrução e controle das políticas públicas (engajamento cívico, coordenação de atores público e privados), a inclusão social e o compartilhamento de responsabilidades.⁵⁵⁰

⁵⁴⁸ MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**, p. 109-134.

⁵⁴⁹ BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. Op. cit., p.239.

⁵⁵⁰ MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**.

2.2.1.1 Governança interna: a implantação, execução e controle dos preceitos e práticas da Nova Governança Pública na gestão do Ministério Público

A institucionalização, implementação, execução e controle dos princípios e práticas da NGP na dimensão interna do Ministério Público é consequência natural e inexorável das transformações ocorridas na forma de Estado e nos modelos de administração pública, bem como das necessidades de revisão da função institucional de tutela do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito fundamental à boa gestão pública. Não obstante, a institucionalização dos pilares de governança pública na gestão do Ministério Público é incipiente (normativa e pragmaticamente) e de tratamento científico árido, como já apontado alhures.

Passaria ao largo da razoabilidade sistêmica e de qualquer técnica interpretativa dos dispositivos constitucionais alusivos ao Ministério Público conceber a ideia de que a Instituição fosse impermeável à modernização da gestão pública e às necessidades sociais pela eficiência no exercício de suas missões, a ponto de postar-se como pilar da democracia e da fiscalização da ordem jurídica, sem incorporar a si próprio os princípios e práticas de governança que exige dos órgãos e entidades públicos.

Em similitude a todo o processo de desenvolvimento institucional do Ministério Público, a implantação, execução e controle dos princípios e ações de governança pública é um caminho longo e de gradual percurso, que se encontra, atualmente, em um estágio inicial.

Conforme analisado anteriormente, afere-se que o movimento de normatização e de aplicação prática da governança institucional iniciou-se a partir da segunda década dos anos 2000, sendo ainda e carente de profundo amadurecimento e ampla difusão.

Na dimensão interna (administrativa ou de gestão) da própria Instituição, a institucionalização dessas diretrizes e boas práticas de NGP pode (deve), portanto, ser executada por meio das diversas ferramentas administrativas, que necessitam receber um novo tratamento metodológico, a começar por um planejamento estratégico que contemple um amplo diagnóstico da Instituição, passando pela elaboração que viabilize participação democrática dos membros, servidores, de outras instituições públicas e da sociedade civil, depois por uma implantação precedida de capacitação dos recursos humanos, seguida de controles permanentes baseados em indicadores sólidos.

Embora sejam áridas e incipientes as abordagens teóricas e pragmáticas sobre a implementação da governança no âmbito interno do Ministério Público brasileiro, é

possível observar uma mudança estrutural de gestão, que, gradativamente, notadamente a partir dos anos 2000, passou a traspor as bases metodológicas da governança corporativa para a Instituição, partindo de atos normativos cogentes e recomendatórios, rumo ao estabelecimento de uma verdadeira cultura de governança interna. E essa institucionalização vem se concretizando por meio dos diversos instrumentos administrativos de gestão institucional, nas fases de planejamento, execução e controle.

As relações sociais contemporâneas passaram a exigir muito mais do MP, que, desde a CR/88, vem acumulando um sem-número de atribuições, para cujo cumprimento eficaz, efetivo e eficiente, deve haver uma sólida gestão institucional, adequada aos novos tempos, às novas facetas do Estado e da administração pública.

A gestão institucional do MP necessita, prementemente, revisar os critérios decisoriais até então utilizados, para que, ao menor curso possível, consiga cumprir as incumbências que lhe foram outorgadas pela Constituição da República de 1988, especialmente no que toca à tutela do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito fundamental à boa administração pública.

Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno afirma que há uma relação diretamente proporcional entre uma boa organização, meios e espaços de riscos a possíveis desacertos decisoriais, ou, em um nível mais grave, corrupção. Diz ele:

É que as debilidades na organização, a falta de meios e recursos, a inadequada seleção ou preparação dos servidores públicos, a sobrecarga de trabalho se convertem oportunidades, inclusive incentivos, para o Desenvolvimento de más práticas em qualquer categoria, afetando em todo caso, a decisão pública e seu desenvolvimento.⁵⁵¹

A análise econômica da atuação do Ministério Público, por mais que possa parecer um contrassenso, pode fornecer boas soluções para o melhor desempenho de sua gestão, deixando-se de lado posturas que custam mais tempo, mais recursos humanos e financeiros, com vistas à obtenção de melhores resultados, aos menores custos possíveis. Nos termos do que leciona Richard A. Posner:

Seguindo uma linha de definição diferente, análise de custo-benefício pode caracterizar-se como um método de avaliação pura, conduzido independentemente do uso possível de seus resultados em uma decisão; com um dos fatores a serem levados em uma decisão, o que deixa a pessoa livre

⁵⁵¹ MORENO, Pedro Tomás Nevado-Batalla. **Adoção e controle de decisões públicas**, p.171.

para rejeitar os resultados da análise com base em outras considerações; ou ainda como próprio método de decisão.⁵⁵²

Não de hoje, como ensinam Jackbi e Ribeiro, as medidas baseadas em critérios econômicos passaram a ser aplicadas no ambiente jurídico, levando em consideração fatores como “os impactos do Direito e de suas instituições sobre o comportamento dos agentes econômicos e sobre as relações sociais, bem como a qualidade e eficiência dos instrumentos legais.”⁵⁵³

Propõe-se, portanto, que esse processo de internalização deve ser levado a efeito por meio de reformas estruturais, normativas e culturais-pragmáticas (atos normativos e nova metodologia de utilização dos diversos instrumentos administrativos), de forma não exauriente, em que se incorporem e se executem os preceitos e práticas da NGP no plano administrativo do Ministério Público brasileiro.

Esse aprimoramento tende a aumentar significativamente a eficiência no desempenho das funções administrativas do MP, a fim de propiciar o ganho de desempenhos de suas funções finalísticas, ao mesmo tempo que, pela aplicação de métodos gestores de governança (NGP) – planejamento estratégico, atuação em rede, participação administrativa democrática, consensualidade, priorização da prevenção ao ilícito, coconstrução da gestão e das políticas públicas, *accountability/responsiveness*, transparência e integridade (*compliance*) - diminuem-se os espaços para a prática de atos de corrupção no ambiente interno da Instituição.⁵⁵⁴ Tratando do tema da modernização da Ministério Público, Alexandre Carrinho Muniz e Henrique da Rosa Ziesemer afirmam que:

Os modelos de gestão institucional adotados, especialmente no âmbito do Direito Público, acabam se tornando obsoletos a finalidade que pretendem atingir, assimilando custos enormes e pouca produtividade. Ou seja, no modelo ultrapassado, deixamos de conquistar importantes objetivos e gastamos demais, refratando se o propósito inicial de tutelar a ordem jurídica, o regime democrático, os interesses sociais e individuais indisponíveis.⁵⁵⁵

⁵⁵² POSNER, Richard A. **Fronteiras da teoria do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2011, p.133.

⁵⁵³ JAKOBI, Karin Bergit; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. **Análise econômica do direito e a regulação do mercado de capitais**. São Paulo: Atlas, 2014. [E-book], p.30.

⁵⁵⁴ As propostas de reformulação da metodologia de utilização dos instrumentos administrativos anunciadas serão tratadas detidamente no Capítulo 4.

⁵⁵⁵ MUNIZ, Alexandre Carrinho; ZIESEMER, Henrique da Rosa. Análise econômica da atuação do Ministério Público e compliance. In: SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (Coord.). **Temas atuais de compliance e Ministério Público: uma nova visão de gestão e atuação institucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p.225.

Neste particular, torna-se necessária uma mudança de paradigma de gestão que, sem renunciar à preservação dos princípios norteadores da conduta dos administradores públicos e dos propósitos da própria Instituição, abandone aqueles que criam empecilhos à consecução dos resultados e que crie novos métodos de utilização das ferramentas já existentes, que os tornem compatíveis com as demandas sociais contemporâneas para aumentar a responsividade institucional.

Inevitavelmente, abre-se espaço para um olhar à gestão privada, precursora das adaptações estruturais e funcionais da gestão às necessidades modernas, da qual se pode extrair as lições de Torres:

A abordagem clássica da decisão na incerteza, usando como critério de decisão os valores esperados do VAL(i), ou qualquer outro critério equivalente, conforme foi exposto nos Capítulos 6 e 7, é rígida, no sentido que supõe os fluxos de caixa, embora incertos, imutáveis. Não leva em conta o fato de que, à medida que o tempo passa e a incerteza transforma-se em realidade, os gestores do projeto não ficam assistindo passivamente à evolução dos negócios. Se as coisas vão mal, podem decidir fazer cortes e até abortar o projeto. Se as coisas vão bem, podem ampliar. São decisões que afetam os fluxos de caixa subsequentes e /ou a própria vida do projeto. Resultado: o valor do projeto é subestimado pelos métodos clássicos da teoria da decisão, que não levam em conta a flexibilidade gerencial, isto é, a flexibilidade para alterar decisões antigas quando as condições mudam. Por esta razão, na vida real, esses métodos clássicos muitas vezes não são preponderantes na hora da decisão. Veja-se que mesmo critérios de gestão da coisa privada que, em um momento ou outro, são dados como imutáveis, acabam tendo de se flexibilizar para que seus objetivos possam ser atingidos.⁵⁵⁶

Em que pese haver muitas diferenças marcantes entre a gestão nos setores privado e público, é salutar que se faça uma aproximação entre ambos, a fim de transpor, adaptativamente, algumas das balizas da administração particular à pública, com vistas à melhora de desempenho.

Rodrigo Fernandes Rebouças traça alguns parâmetros da administração corporativa privada que servem de facilitadores à consecução dos resultados, num mercado cada vez mais competitivo:

Face à evolução do direito privado e do próprio direito contratual até aqui apresentada, especialmente pela dinâmica do princípio da autonomia privada, com a prevalência da ética, da cooperação e da busca pela eficiência no trato das relações contratuais, tanto em relação às partes interessadas (força obrigatória do contrato e eficiência econômica), como também em relação a eficiência em face de terceiros e da função social conforme os da tríade função da pilares do capitalismo consciente, é possível identificar a aplicação

⁵⁵⁶ TORRES, Oswaldo Fadigas. **Fundamentos da engenharia econômica e da análise econômica de projetos**. São Paulo: Cengage Learnig, 2014, p.123.

dinâmica e em constante "transformação da sociedade" teoria geral dos contratos (socioeconômica e jurídica).⁵⁵⁷

Inobstante às grandes diferenças entre os setores público e privado, é possível se fortalecer o movimento de incorporação naquele das boas práticas deste, rumo ao aprimoramento institucional e à promoção efetiva dos direitos fundamentais pelo Estado, especialmente no que concerne ao rompimento da rigidez burocrática no desempenho da gestão pública, pela atuação em rede, pela consensualidade efetiva, pela participação democrática na gestão, pela transparência, pela coconstrução das políticas públicas, pela priorização da prevenção ao ilícito e pela promoção da integridade.

Arelada a esta aproximação está a ideia da evitação do desperdício, trazida por Maximiano, que, para o setor público tem alcance mais abrangente, para alcançar além do aspecto puramente financeiro do setor privado (lucro), o bem estar social buscado pela ação do Estado Democrático de Direito.⁵⁵⁸ Apesar das diferenças entre as áreas públicas e privadas, o autor diz ser possível a utilização de métodos similares ou até idênticos nas tomadas de decisão⁵⁵⁹, o que se propõe como possível nesta tese por meio da institucionalização da NGP.

Matias-Pereira elenca quatro princípios comuns à governança pública e à privada: (a) relações éticas; (b) conformidade, em todos as suas dimensões e (c) transparência; e (d) prestação responsável de contas, mas ressalva que uma ou outra podem adotar esses conceitos e aplicá-los de forma diferenciada, de acordo com as suas especificidades, sobretudo diante dos padrões normativos mais rígidos que regem a administração pública.⁵⁶⁰ É importante o registro diferenciador, feito pelo mesmo doutrinador, entre *governabilidade* e *governança*: a primeira diz respeito às condições para o exercício da autoridade política; a segunda, qualifica o modo de uso dessa autoridade.⁵⁶¹

Sobre o tema da utilização de métodos privados na administração pública, Valmir Leôncio da Silva assevera que a crescente demanda social por transparência na gestão dos recursos públicos, com vistas à otimização dos benefícios esperados na prestação dos serviços públicos e na concretização das políticas públicas revela a necessidade de implantação de um sistema de informações que permita a evidenciação de resultados

⁵⁵⁷ REBOUÇAS, Rodrigo Fernandes. **Autonomia privada e a análise econômica do contrato**. São Paulo: Almedina, 2017. p.149.

⁵⁵⁸ MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Gestão pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017. p.235.

⁵⁵⁹ *Ibidem*, p.239.

⁵⁶⁰ MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**, p.123.

⁵⁶¹ *Ibidem*, p.109.

alcançados, sob a égide da eficiência, eficácia e efetividade da gestão. O autor passa, então, a fazer uma análise econômica da gestão pública e defende a utilização de ferramentas e métodos privados para o aumento da eficácia no cumprimento dos desideratos estatais, o que se aplica perfeitamente à gestão do Ministério Público brasileiro:

No Brasil, a maioria dos gestores não sabe dizer se ações oferecidas a sociedade são bem-sucedidas ou não. Quando eles, por exemplo, impõem cortes ao orçamento, não sabem se estão cortando "supérfluos" ou "essenciais, faltando-lhes, muitas vezes, informações objetivas quanto aos resultados alcançados. A busca de alternativas que reduzam os custos e otimizem a efetividade e a eficiência (preceito instituído pela Carta Constitucional de 1938 no art. 74, inciso II: comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado) dos serviços prestados à sociedade, pelos órgãos públicos, tem sido o grande desafio dos estudiosos e administradores da área pública no Brasil, pois, em realidade, a preocupação até então se restringia, fundamentalmente, a procedimentos mais voltados ao atendimento das prerrogativas legais vigentes no país, não se analisando os aspectos concernentes à gestão de custos e consequentes resultados, que já são demasiadamente conhecidos no setor privado. Para tanto, a NBCT 16.6 criou um novo demonstrativo, a Demonstração do Resultado Econômico (DRE), que evidencia eficiência na gestão dos recursos no serviço público. Surge, pois, a necessidade de implementação de um sistema que objetive resultados. Sugere-se que, no mínimo, as ações e/ou serviços públicos sejam monitoradas passo a passo por um sistema de contabilidade e controladoria estritamente técnico e dotado de instrumental normativo perfeitamente definido; caso contrário, poderão ensejar evasão de recursos oriundos dos cidadãos, que os entrega à instituição Estado para serem aplicados nas necessidades essenciais de uma sociedade.

Nesse contexto, o Conselho Federal de Contabilidade, por meio da Resolução no 1.129/08, que aprovou a NBCT 16. 2 - Patrimônio Sistemas Contábeis, estabeleceu o Subsistema de Custos que tem como Objetivo registrar, processar e evidenciar os custos dos bens e serviços, produzidos e ofertados a sociedade pela entidade pública. Segundo norma, o subsistema de custos, integrado com os demais - orçamentário, financeiro, patrimonial e compensação - deve subsidiar a Administração Pública sobre: a) desempenho da unidade contábil no cumprimento da sua missão; b) avaliação dos resultados obtidos na execução dos programas de trabalho com relação a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade; c) avaliação das metas estabelecidas pelo planejamento; d) avaliação dos riscos e das contingências.⁵⁶²

Por sua própria natureza e incumbências constitucionais e legais, torna-se plenamente aplicável ao Ministério Público brasileiro, por interpretação sistêmica e com as ressalvas pertinentes, as diretrizes Decreto n. 9.203/2016, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e que define a governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e

⁵⁶² SILVA, Valmir Leôncio da. **A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática.** São Paulo: Atlas, 2014, p.278.

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”.

No mesmo prumo, segue a Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais) sobre a adoção da governança como norte de gestão, a exemplo do que fazem os seus arts. 6º e 9º, que obrigam as entidades a observarem regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno e de composição da administração, códigos de conduta, canais de denúncia, proteção a denunciante de ilegalidades, auditorias independentes.

Por todas essas razões, há inúmeros atos normativos e recomendatórios do Conselho Nacional do Ministério e de cada ramo do MP nacional que, apesar de novos e incompletamente cumpridos (institucionalização incipiente), dispõem sobre a aplicação da governança pública no âmbito interno da Instituição, como o exemplo mais recente da aprovação pelo Plenário do CNMP, em sua 4ª sessão ordinária, de 23 de março de 2023, do Código de Ética do Ministério Público.⁵⁶³

Conquanto se tenha concluído pela necessidade de institucionalização da Nova Governança Pública no plano interno, de gestão do próprio Ministério Público, surge a questão: como fazê-lo? A resposta para esse problema é a proposta final desta tese, pela criação de um novo método de utilização dos instrumentos administrativos no exercício da função-meio do MP, os quais se analisará detidamente, de forma não taxativa, no Capítulo 4: Plano Geral de Atuação e PGAs; Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade; Portais da Transparência; controle interno pela Corregedoria-Geral e controle externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

2.2.1.2 Governança externa: do controle externo da Administração Pública desplanejado, isolado e repressivo, à resolutividade eficiente por governança

A institucionalização da NGP no plano externo do Ministério Público diz respeito à implementação dos princípios e práticas desse novo modelo de administração, no que diz respeito à interrelação do Ministério Público com a Administração Pública e com a sociedade civil, no desempenho de suas atividades finalísticas, cuja presente abordagem específica se desenvolve na função de tutela do patrimônio público, da probidade

⁵⁶³ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **CNMP institui o Código de Ética do Ministério Público brasileiro**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/16271-cnmp-institui-o-codigo-de-etica-do-ministerio-publico-brasileiro>. Acesso em: 23 mar. 2023.

administrativa e do direito fundamental à boa administração, a funcionar como mecanismo anticorrupção externa.

Ao tratar da formulação de um sistema de adequação e acerto na adoção de decisões pública, Moreno ensina:

Em suma, as decisões públicas devem ser capazes de construir uma realidade na qual, como indicador de bom funcionamento do sistema jurídico político, os cidadãos majoritariamente percebem, a partir disso absoluta liberdade, uma sensação de tranquilidade e e prosperidade, outorgando, como tantas vezes e disse se repetirá, credibilidade e legitimidade aos que, pelo seu desempenho profissional ou pelo seu caráter escolhido, deve responder às suas necessidades expectativas empregando os meios jurídicos materiais que modelo social, democrático de direito coloca à sua disposição.⁵⁶⁴

Ainda se referindo aos processos decisórios, o autor registra que, em cenários de subdesenvolvimento econômico e de turbulência política (como no Brasil), “[...] mais do que nunca, a fortaleza institucional, através da adoção de boas decisões, razoáveis, sérias coerentes, com prospectivas, é uma necessidade inadiável.”⁵⁶⁵ Embora não seja possível se elaborar um manual para a adoção de boas decisões, pode-se estabelecer balizas objetivas mínimas dentro do Microsistema de Tutela do Patrimônio Público para uma atuação do Ministério Público no combate extrapenal à corrupção de acordo com os princípios e práticas de governança pública que lhe aumentem a eficácia e a eficiência.

Não se pretende estabelecer nenhuma fórmula mágica de soluções gerais e definitivas para todos os problemas da atuação do Ministério Público no controle externo da Administração Pública, mas trazer reflexões críticas sobre as deficiências institucionais e proposições que resgatem o conteúdo clássico dos princípios e regras do Direito Administrativo, os quais, segundo Moreno⁵⁶⁶, nos oferecem a segurança e o acerto reivindicados em tempos de crise, ao contrário do que ocorria no gerencialismo, marcado pela abundância econômica e despreocupação com os controles administrativos.

E conclui o catedrático no sentido de que, em verdade, a grande reforma que há tempos se pretende executar para sanar as adversidades da atividade administrativa do Estado - e a atividade finalística do MP – talvez esteja no cumprimento efetivo do princípio da legalidade, na qual se integram diretrizes de organização e funcionamento elementares, cuja esmerada obediência seria capaz de produzir um cenário de integridade e eficiência das prestações públicas.

⁵⁶⁴ MORENO, Pedro Tomás Nevado-Batalla. **Adoção e controle de decisões públicas**, p.87.

⁵⁶⁵ Ibidem, p.88.

⁵⁶⁶ Ibidem, p.181.

Transpondo essas ideias para a prática do Ministério Público, o que se intenta é usar um método de aplicação dos instrumentos de gestão e de atuação finalística extrajudicial que contemple diretrizes de governança, as quais resgatam a legalidade efetiva de um conjunto de normas voltadas à preservação do patrimônio público, da melhor forma possível.

Em outros termos, o que se pretende é, por meio da institucionalização das diretrizes e práticas de governança - que passou de um simples componente formal do modelo gerencial para um inovador modelo de gestão em si considerado (Nova Governança Pública) – trazer uma metodologia de utilização dos instrumentos administrativos ministeriais existentes para o desempenho da atividade de controle externo da Administração Pública (reuniões, audiências públicas, recomendações, compromisso de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível, etc.), que levem em conta o planejamento estratégico, a atuação em rede concertada, a consensualidade, a participação administrativa, a rendição de contas, a responsividade, a transparência e a integridade, para propor a passagem de um modelo de controle externo ministerial eminentemente repressivo e judicializante, para um controle prioritariamente preventivo extrajudicial mais eficiente (resolutividade por governança).

Mediante análise exploratória da literatura, pode-se constatar o estado embrionário do tratamento teórico e pouco sistematizado sobre o paralelismo modelar e aplicação das bases teóricas da Nova Governança Pública, com algumas evidências analíticas sobre a implementação de princípios e práticas de governança no Ministério Público, especialmente na área do controle externo da Administração Pública.

Com uma abordagem teórico-fundamental superficial e sem mencionar expressamente o modelo da Nova Governança Pública, a pesquisa exploratório-qualitativa realizada por Fonseca e Ferreira⁵⁶⁷ restringiu-se ao estudo de casos na literatura sobre a adoção de diretrizes e práticas de governança, em especial a transparência e o controle social, pelos órgãos de execução do Ministério Público, no desempenho de algumas funções finalísticas, pelo período de 2006 a 2016.

Partindo da premissa de que o Ministério Público é instituição imprescindível à defesa da ordem jurídica e ao combate à corrupção, os autores inferem que é essencial que a ele “se aproxime da população e estimule ao cidadão a assumir uma postura proativa, seja denunciando atos de corrupção, fiscalizando ou exigindo da administração

⁵⁶⁷ FONSECA, Mauro de Jesus Santa Brígida da; FERREIRA, Luciana Rodrigues. Op. cit.

pública maior transparência em seus atos (...)”, aumentando-se, assim, o controle social e a transparência sobre a gestão dos recursos públicos, em consonância com o que se apregoa em diversas literaturas sobre a boa governança.⁵⁶⁸

Em razão da já mencionada escassez literária sobre o tema da implantação da governança pública no desempenho das atividades finalísticas do Ministério Público, os quatro estudos analisados merecem menção expressa, ainda que sintética, sobre seus objetivos e conclusões, que corroboram a adoção dos princípios e práticas de governança preconizadas pelo modelo de gestão da Nova Governança Pública.

O primeiro trabalho referido foi a dissertação de mestrado de Adriana Aparecido Dragone Silveira, do ano de 2006, intitulada “Direito à Educação e o Ministério Público: uma análise da atuação de duas promotorias de justiça da infância e juventude do interior paulista”, cujo objetivo foi analisar a atuação do Ministério Público na promoção do direito à educação, por meio de recursos judiciais e extrajudiciais. Valendo-se de coletas de dados e análise, a autora destacou a importância da abertura institucional às demandas sociais (audiências públicas) e a atuação em rede com a coletividade e concluiu pela maior eficiência da resolutividade extrajudicial.

Afere-se, claramente, embora sem perfilhar um caminho com bases teóricas na NGP, a institucionalização dos preceitos da participação administrativa, da transparência, da coconstrução da política pública da educação.

A segunda dissertação de mestrado citada foi a “A Atuação do Ministério Público no Licenciamento Ambiental de Empreendimentos de Geração de Energia”, de autoria de Naoka Furuiti Sera, do ano de 2009, cujo objetivo foi perquirir sobre como o MP brasileiro vinha exercendo a função de zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública ao direito constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O estudo identificou a pouca representatividade administrativa do Ministério Público do Estado de São Paulo em todas as três fases dos processos de licenciamento ambiental estaduais – audiências públicas, plenários do Conselho Estadual de Meio Ambiente e câmaras técnicas do mesmo colegiado. Por outro lado, apontou o reconhecimento da relevância da atuação Ministerial no acompanhamento desses licenciamentos por meio da instauração e instrução de inquéritos civis e pela via judicial, com o ajuizamento de ações civis públicas para a tutela do meio ambiente. O trabalho

⁵⁶⁸ Idem.

acadêmico evidenciou uma falha na atuação em rede entre os órgãos de execução naturais e o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do MPSP, que privilegia a independência funcional em prejuízo da unidade institucional.

De igual forma, sem fundar-se em bases teóricas sobre os modelos de gestão pública, o estudo identifica temas como a atuação em rede e a participação administrativa no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo.

O estudo de Lara Barbosa Quadros Cortês, “O Ministério Público e a Defesa do Direito à Educação: Um estudo de Caso sobre a Atuação dos Promotores de Justiça da Grande São Paulo”, objetivou identificar e compreender como a Instituição paulista está organizada e como atua na defesa do direito social à educação. Após traçar linhas sobre o desenvolvimento institucional do MP e sobre sua atuação na tutela do direito à educação, valendo-se, inclusive, de entrevistas com membros, a autora concluiu que o MPSP não possui política institucional específica para a área (Planos Gerais de Atuação e Programas de Atuação), que a atuação de seus membros varia notadamente por suas motivações pessoais e que, embora não guiada por uma política institucional, essa atuação vem pautando as discussões sobre o tema no Supremo Tribunal Federal.

Verifica-se, portanto, que o escrito acadêmico apreciou a institucionalização de temas de governança, como o planejamento estratégico, a atuação em rede, a abertura e a participação social do MP, a consensualidade e a resolutividade.

O último estudo compendiado já foi referido alhures – “Institucionalização da Nova Gestão Pública no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte” – e aproxima-se mais da implementação do modelo anterior, Nova Gestão Pública, do que do modelo da Nova Governança Pública, especialmente por não ter considerado na aferição da institucionalização das diretrizes e práticas de administração os princípios da atuação em rede, da participação administrativa e da consensualidade.

Por fim, referencie-se a dissertação de mestrado de Christian Norimitsu Ito, apresentada em 2012 à Universidade Federal de Rondônia e intitulada “Competências essenciais no Ministério Público do Estado de Rondônia: estudo orientado à governança na Promotoria de Justiça da Infância e Juventude”⁵⁶⁹, cujo objetivo geral foi identificar, por meio das metodologias de mapeamento de competências, quais os conhecimentos,

⁵⁶⁹ ITO, Norimitsu Christian. **Competências essenciais no Ministério Público do Estado de Rondônia: Estudo orientado à governança na Promotoria de Justiça da Infância e Juventude.** 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2012.

habilidades e valores essenciais para o exercício das atividades do Promotor de Justiça atuante na governança dos direitos e garantias na área Infância e Juventude do MPRO.

Com foco na gestão de pessoas, baseada na metodologia de divisão de competências – conhecimentos, habilidades e valores – e tendo finalizado o traçado histórico da evolução da Administração Pública brasileira no modelo da Nova Administração Pública, portanto, sem referir-se à Nova Governança Pública o autor concluiu, basicamente, que: a) as disciplinas do conhecimento mais relevantes são aquelas referentes à área da Infância e Juventude; b) os membros entrevistados deram pouca importância ao planejamento, como uma das habilidades ligada à governança, definidas pela Resolução nº. 027/2012-PGJ; e c) os valores mais relevantes são os de probidade, honestidade, ética, justiça e qualidade na prestação da atividade-fim, o que indica uma preocupação com a imagem e a legitimidade da Instituição junto à sociedade.

Embora não tenha incursionado à passagem do modelo da NPM à NGP no Brasil, especialmente na gestão do Ministério Público, o autor pôde identificar objetivos e iniciativas estratégicas claramente ligadas ao modelo da Nova Governança Pública, todos previstos no Plano Geral de Atuação 2012 do MPRO, especificamente na área de tutela da infância e juventude: atuação em rede com os Conselhos Tutelares e a Assistência Social; consensualidade; prevenção; e participação administrativa. Da análise do referido PGA, o autor conclui constatou que “as iniciativas estratégicas demonstradas atuam em direta contribuição às atividades de governança do Ministério Público, mais precisamente na área da infância e juventude, o que reforça a necessidade de uma aproximação entre a Instituição e a sociedade.”⁵⁷⁰

Do parco compilado literário sobre a institucionalização de preceitos e boas práticas construídos no modelo de gestão da Nova Governança Pública no âmbito do Ministério Público brasileiro, especialmente no desempenho da atividade-fim, o que se percebe é a ausência de abordagens teóricas e de referências expressas a esse novo perfil de gestão pública (NGP como novo modelo de gestão pública), muito embora os estudos científicos tragam, ainda que não sistematicamente, pilares teóricos e pragmáticos de atuação em rede, participação administrativa, consensualidade, fomento a ações de integridade, planejamento estratégico e responsabilidade.⁵⁷¹

⁵⁷⁰ Ibidem, p.41.

⁵⁷¹ Em recente pesquisa bibliográfica exploratória, utilizaram-se os termos “Ministério Público”, “governança pública” e “atuação do Ministério Público” como critérios de busca na plataforma eletrônica Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, filtrando-se o período de 2011 a 2021, tendo sido encontrados 2.621 resultados. Porém, ao se analisar detidamente esses resultados, não foi possível encontrar teses ou

Alerte-se que não se propugna, em absoluto, o abandono da missão repressiva e sancionadora do Ministério Público nacional no enfrentamento extrapenal à corrupção, mas sim um método de atuação que, diante da ineficácia do modelo atual, promova a melhoria do cumprimento extrajudicial da missão anticorrupção.

Aliás, sobre a dicotomia e coexistência dos dois modelos de atuação dos órgãos de controle externo da Administração Pública, Moreno assim leciona:

Por um lado, aquela que representa uma postura mais determinante no tocante ao controle da atividade pública (gestão e tomada de decisões), com maior capacidade para o ajuizamento e conseqüente maior capacidade de reação diante das condutas em fraturas ou desviadas que possam ser detectadas no desempenho de suas funções.

Por outro lado, o controle da atividade pública, baseado na identificação e na colocação em evidência das irregularidades e de habilidades detectadas através da função fiscalizadora, propondo recomendações para sua proscrição ou melhoria da atividade.⁵⁷²

E sobre a importância e imprescindibilidade da atuação sancionadora, o mesmo doutrinador assim preleciona, com destaque para os efeitos preventivo-pedagógicos das sanções:

Propor recomendações e modelos de controle, sem dúvida, tem sua importância e seus efeitos, mas as condenações para reembolsar os cofres públicos, quando são emitidas, exercem um efeito exemplificador e, portanto, preventivo de primeira ordem.⁵⁷³

É preciso bastante cuidado e planejamento estratégico com esse tipo de atuação resolutiva, eminentemente preventiva, aproximada à *soft law*, por conta dos riscos de

dissertações que levassem em seus títulos a associação desses termos ou que correlacionasse no título os referidos indexadores. Apesar disso, podem-se citar alguns poucos trabalhos científicos que abordam temas afins: LIMA, Cunto Jean Marcel. **O Modelo de gestão estratégica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**: a análise da implantação do Balancedscorecard. 2014. Dissertação (Mestrado em Políticas e Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013; CORDEIRO, Flávia Gomes. **A accountability no Ministério Público: da atuação demandista à atuação resolutiva**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2018. O mesmo insucesso se deu após pesquisa no sistema Dedalus – Banco de Dados Bibliográficos da Universidade de São Paulo, ao utilizarmos os termos “Ministério Público” e “governança” e o filtro temporal de 2011 a 2021. Foram 5 (cinco) resultados, mas nenhuma correlação entre os temas. Disponível em: <https://dedalus.usp.br/F/E7166MN615C6TR436DK8K39A158NLN28SFFYNUPNB1KSB4AEF9-10919?ssl_flag=Y&func=find-b&request=%22minist%C3%A9rio+p%C3%BAblico%22+%22governan%C3%A7a%22&find_code=WRD&adjacent=N&local_base=USP01&x=0&y=0&filter_code_1=WLN&filter_request_1=&filter_code_2=WYR&filter_request_2=2011&filter_code_3=WYR&filter_request_3=2021&filter_code_4=WMA&filter_request_4=&filter_code_5=WBA&filter_request_5=>>. Acesso em: 24 de nov. 2021.

⁵⁷² MORENO, Pedro Tomás Nevado-Batalla. **Adoção e controle de decisões públicas**, p.352.

⁵⁷³ Ibidem, p.353.

ineficácia da atuação por conta dos riscos de perda de prestígio e de independência do órgão fiscalizador, no caso, o Ministério Público. Esses dois problemas podem enfraquecer e retirar a legitimidade do exercício da missão institucional de controle externo da Administração Pública, sobretudo em ambientes de corrupção endêmica e institucionalizada como ocorre há tempos no Brasil.

Esses pilares necessários ao pleno e efetivo exercício de instituições que realinham o controle externo da Administração Pública já vinham assegurados há muito tempo, como adverte Moreno⁵⁷⁴, ao se referir à Declaração de Lima, que assenta a necessidade de observância da independência dos órgãos de controle externo e da profissionalização de seus agentes. Aliás, essas diretrizes são costumeiramente repetidas, ampliadas e modernizadas em outros textos normativos internacionais, a exemplo da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, justamente com a finalidade de fortalecer, estrutural e funcionalmente, os órgãos fiscalizadores externos e proporcionar cogência às suas normas instituidoras e às suas ações.

Segundo o mesmo doutrinador, a definição de espaços de integridade no âmbito público e em seu entorno que viabilizem a tomada acertada de decisões pela Administração Pública exige uma série de condições estruturais que, ao longo do tempo, viabilizem e se adequem a um desempenho de funções públicas fundadas no profissionalismo e no cumprimento (compliance), porquanto a higidez institucional e a disposição de meios apropriados para a execução dos serviços e políticas públicas são empecilhos à corrupção.

A proposta que ora se apresenta, portanto, é da consagração da Nova Governança Pública como contemporâneo modelo de gestão pública nacional e como base teórica incidente sobre o Ministério Público, fazendo-se necessário, portanto e para tanto, o estabelecimento de uma moderna metodologia de aplicação desses preceitos no desenvolvimento da atividade-fim de tutela do direito fundamental à boa administração pública – por meio das ferramentas extrajudiciais existentes – fundada na atuação em rede, na participação administrativa, na coconstrução das políticas públicas de integridade (fomento), na priorização da prevenção e da consensualidade, tudo isso com a funcionalidade de mecanismo anticorrupção.

⁵⁷⁴ Idem.

2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Pretendeu-se construir uma nova base teórica sobre a contemporânea atuação do Ministério Público no controle externo da Administração Pública e na tutela do direito fundamental à boa administração pública, levada a efeito pela implementação da Nova Governança Pública, sob a perspectiva funcional anticorrupção, que partiu da análise retrospectiva histórica do MP nacional vista no primeiro capítulo.

Lançaram-se ideias sobre a ressignificação e a relegitimação social da Instituição, por uma moderna hermenêutica dos princípios democrático, da separação dos poderes, da segurança jurídica e da eficiência, à luz da Nova Governança Pública, para servir de subsídio ao estabelecimento de uma nova metodologia de utilização das ferramentas administrativas ministeriais no desempenho das atividades meio e fim, nos âmbitos interno e externo.

Demonstrou-se a ínsita e íntima relação do MP com o princípio democrático e se estabeleceu que o cumprimento de sua incumbência constitucional de defensor do regime democrático seja orientada pelas diretrizes da Nova Governança Pública, realizável em ambivalentes dimensões: a) interna, ou de gestão da própria Instituição no exercício das atividades-meio; e b) externa, no desempenho função de controle externo da Administração Pública, em caráter prioritariamente preventivo, extrajudicial e indutor, não excludente da atuação repressiva. Inferiu-se que esse papel possui importante funcionalidade anticorrupção, na medida em que potencializa a eficiência da promoção da integridade em rede de concertação, tanto na estrutura administrativa do MP quanto no arranjo externo das funções de poder, o que serve de base sustentadora de todos os outros princípios e práticas de governança.

Em relação à atividade de guardião da ordem jurídica e de defensor da sociedade, levando-se em conta os princípios da separação dos poderes e da segurança jurídica, inferiu-se que a Instituição deve manter um fino equilíbrio entre romper o paradigma repressivo *a posteriori* e ficar aquém da substituição do gestor público e da consultoria jurídica, aplicando-se, para tanto, as diretrizes e práticas da NGP, especialmente a priorização da atividade preventiva, por meio da atuação em rede integrada, da participação administrativa, da consensualidade e da transparência.

Em seguida, procedeu-se a uma breve análise crítica sobre a atividade de controle externo da Administração Pública levada a cabo pelo MP, apontando-se dois vícios paradigmáticos marcantes – controle externo eminentemente repressivo (quanto ao

momento) e controle externo pretensamente substitutivo e prevalentemente demandista (quanto ao método), para, após, assentar-se a proposta de institucionalização sistêmica dos princípios e práticas da NGP, que possui grande potencial de equacionar os “impasses” e vícios indicados, com clara funcionalidade anticorrupção, sem olvidar da obrigatória atuação repressiva.

A transformação que se espera do MP pode (deve) ser feita nos planos interno, ou seja, de gestão ou administração da própria Instituição e externo, no exercício da função de controle externo da Administração Pública, por meio de uma moderna metodologia de utilização dos instrumentos administrativos que leve em conta e coloque em prática os princípios da NGP.

No plano interno, a governança parece já estar em estado inicial de institucionalização, pela transposição de princípios e práticas do setor privado, mas ainda carece de efetiva implementação. No âmbito externo, demonstrou-se a aridez da literatura sobre o tema e que a institucionalização da NGP na interrelação do MP com outras entidades públicas e a sociedade civil ainda é imatura.

Para ambos os planos de atuação, o que se passará a propor é o firmamento de uma nova metodologia de utilização das ferramentas administrativas existentes para a gestão do MP e para o desempenho de suas funções finalísticas, especialmente a de controle externo da Administração Pública (anticorrupção), que promova a aplicação dos princípios e práticas da NGP, como solução da ineficácia dessa atuação temática, ainda prevalentemente judicializante e repressiva.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O COMBATE EXTRACRIMINAL À CORRUPÇÃO: DA INEFICÁCIA AO MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

A importância do exame sobre o desempenho do MP no enfrentamento extracriminal à corrupção,⁵⁷⁵ enquanto faceta de suas incumbências constitucionais (defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais, especificamente do patrimônio público), decorre do fato de que a implementação do modelo de NGP nos âmbitos interno e externo à Instituição depende, impreterivelmente, da prevenção e repressão eficientes desse problema pernicioso.

Em outras palavras, de nada adianta criar, desenvolver, executar e controlar os procedimentos de implementação dos preceitos e boas práticas do modelo de gestão da NGP, se o próprio *Parquet* e/ou a Administração Pública sujeita ao seu controle externo evidenciarem vulnerabilidades que potencializam a deterioração da integridade da gestão.

A atuação anticorrupção do Ministério Público, pautada pelos princípios e práticas do desse moderno modelo de gestão, retroalimenta um *sistema de integridade*, que deve ser a base de toda atividade pública, gerador da diminuição dos riscos de corrupção (prevenção) e do aumento da eficiência repressiva.

Pode-se dizer que as ações de prevenção e repressão eficientes à corrupção são a espinha dorsal da NGP, na medida em que a corrosão da integridade de qualquer de seus elementos fundamentais (planejamento estratégico, atuação em rede, consensualidade, *accountability*, coconstrução das políticas públicas, etc.), em desvios corruptos, desmorona a implementação da própria governança enquanto sistema e, em última e principal análise, impede a eficiência na execução das políticas públicas e a prestação de serviços públicos, gerando violação de direitos fundamentais dos administrados.

Tal mudança de paradigma converte-se em um *círculo virtuoso*, em que a atuação do Ministério Público, pautada na priorização da prevenção à corrupção, no trabalho planejado estrategicamente e em rede concertada, na promoção da coconstrução das políticas públicas, na integridade da prestação dos serviços públicos, na consensualidade para a solução de demandas e no sancionamento dos infratores e no binômio prestação de contas/responsividade, funciona tanto como ponto de partida, quanto destino final de

⁵⁷⁵ Por razões de limitação metodológica e de conteúdo, o tratamento da atuação extracriminal do Ministério Público no combate à corrupção será restrito à prevenção e repressão aos atos de improbidade administrativa, tipificados pela Lei n. 8429/92, recentemente alterada pela Lei n. 14.230/21.

cumprimento de sua missão, cerrando-se um mecanismo circular autossustentável de integridade interna e externa.

Na perspectiva da integridade, a fidelidade ao princípio da legalidade indubitavelmente representa a garantia de uma boa administração, à medida que somente a obediência a determinado sistema normativo é apta a legitimar as decisões e ações governamentais e garantir que a corrupção será combatida e os infratores punidos. E nesse arranjo de governança, os agentes públicos devem ser, simultaneamente, os grandes responsáveis pela hígida aplicação dessas normas e estar sujeitos a regras especiais de conduta, com seus limites de competência, direitos, prerrogativas e responsabilidades. Sobre o princípio da legalidade como base fundamental do Estado Democrático de Direito, doutrina Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno:

A vigência do princípio da legalidade supõe a síntese cristalizada dos postulados básicos da doutrina liberal na qual se assenta o Estado de Direito: a aversão ao exercício do poder de uma forma autoritária, propugnando o governo das leis, não dos homens, e por outro lado, a materialização do princípio democrático que atribuindo a soberania ao povo, serão seus representantes os que assumem a tarefa de ditar as leis de cumprimento obrigatório a todos, especialmente para a Administração dado seu caráter servicial ou prestacional frente aos cidadãos. (tradução nossa)⁵⁷⁶

Alerte-se, de pronto, que no contexto brasileiro, o Ministério Público não é (e nem deve ser) a única instituição de concretização da missão constitucional e infraconstitucional de prevenção e repressão à corrupção, embora figure como grande protagonista das ações coletivas para responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa. Justamente pela implementação da NGP no plano da gestão institucional e do exercício das atividades finalísticas é que se propõe a remodelação da atuação institucional e seu reposicionamento como coprotagonista dessa missão, por meio de planejamento estratégico, priorização da prevenção, atuação em rede concertada com a própria Administração Pública e consensualidade, aumentando-se o grau de eficiência na tutela do patrimônio público, sem se descurar da atuação repressivo-demandista.

Há diversas disposições normativas componentes do chamado Microssistema de Tutela do Patrimônio Público sobre o dever difuso e solidário de tutela a esses direitos e interesses difusos, em clara base de sustentação republicana, do qual são incumbidas as instituições legitimadas e a própria sociedade. Em nível constitucional, cite-se o disposto

⁵⁷⁶ MORENO, Pedro Tomás Nevado-Batalla. Responsabilidad de los Servidores Públicos: rendimiento como garantía a la legalidad de la actuación pública. In: FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coord.). **La Corrupción: aspectos jurídicos y económicos**. Salamanca: Ratio Legis, 2000, p.45.

no art. 5º, LXXIII; art. 23, I e 129, III e, no plano infraconstitucional, mencionem-se os textos de normas de direito coletivo que estabelecem a legitimidade para o exercício das respectivas pretensões em juízo: artigo 1º da Lei da Ação Popular; artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública e o artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa, com nova redação dada pela Lei n. 14.230/2021, que estabeleceu a legitimação exclusiva do Ministério Público para a ação civil pública para responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa.⁵⁷⁷

Verticalizando-se a análise da atuação do MP no combate não penal à corrupção, podem ser mencionados alguns fatores não exaustivos de ineficácia de sua atuação prevalentemente repressiva e judicializante, para cuja solução a implementação das diretrizes e condutas do modelo da NGP se apresenta como importante mecanismo de controle interno e externo.

A identificação conceitual da corrupção e sua mensuração, nas lições de Kaufmann⁵⁷⁸, estão intimamente ligadas às políticas de governança e, especialmente no que pertine à atuação do Ministério Público, são fundamentais para que se possa diagnosticar os problemas e monitorar os resultados da aplicação de uma gestão interna e externa eficientes: “O avanço no combate à corrupção, em todas as frentes, exige a medição da própria corrupção, para diagnosticar problemas e monitorar resultados.”⁵⁷⁹

3.1 A PROBLEMÁTICA MULTI E INTERDISCIPLINAR DA CORRUPÇÃO: DESAFIOS EPISTEMOLÓGICOS DE CONCEITUAÇÃO E MEDIÇÃO

Não há unicidade conceitual sobre a corrupção na literatura especializada, nos mais distintos ramos das ciências sociais, o que pode ser atribuído, principalmente, por

⁵⁷⁷ Registre-se a divergência doutrinária acerca da natureza jurídica da ação que veicula pretensão sancionatória por atos de improbidade administrativa. Parte da doutrina, a exemplo de Marcelo Figueiredo, a classifica como ação de improbidade administrativa (cf. FIGUEIREDO, Marcelo. Ação de improbidade administrativa, suas peculiaridades e inovações. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). **Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001.). Filiamo-nos à ideia de que se trata, efetivamente de espécie de ação civil pública. Neste sentido, cf. WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro; ALMEIDA, Gregório Assagra de. A ação de improbidade administrativa como modalidade de ação civil pública: aplicabilidade dos princípios e das diretrizes interpretativas do direito processual coletivo no plano do processo que tem como objeto o combate aos atos de improbidade. In. ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.). **Ministério Público, constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p.985-1022.

⁵⁷⁸ KAUFMANN, Daniel. Myths and realities of governance and corruption. **Global Competitiveness Report**, [S.l.], p. 81-98, oct. 2005.

⁵⁷⁹ Idem.

sua natureza complexa, heterogênea e dinâmica. Em razão disso, mensurá-la também sempre foi um desafio para as ciências humanas e sociais, que passaram a se dedicar mais ao tema a partir da década de 1990, em virtude dos movimentos desenvolvimentistas globais.

Todavia, pode-se dizer que uma constatação é uníssona: trata-se de um fato social, que pode ser mais bem compreendido à luz da ideia de *fato social total*, cunhada pelo sociólogo e antropólogo francês, Marcel Mauss, em seus *Ensaio sobre a Dádiva*⁵⁸⁰, componentes da obra *Sociologia e Antropologia*. A definição de que os fatos sociais totais são aqueles que geram efeitos difusos, em toda uma determinada sociedade e em suas mais diversas esferas inter-relacionais (econômica, política, jurídica e até religiosa), pode ser perfeitamente utilizada como premissa conceitual sobre o fenômeno da corrupção.

Sob qualquer dimensão de análise, infere-se trata-se de fenômeno social complexo, de difícil reconstrução histórica, posto que decorre de múltiplos fatores causais (históricos, culturais, econômicos, jurídicos, políticos, religiosos, etc.) e ocasiona plúrimas consequências, em especial, a violação de direitos humanos e fundamentais.⁵⁸¹ É heterogênea porque depende de um sistema normativo dinâmico de referência e porque apresenta-se com fluidez formal, de forma geralmente desestruturada. Por fim, é fato social dinâmico, eis que sua concepção varia, no tempo e no espaço, de acordo com o contexto social analisado, o que lhe atrai forte conteúdo axiológico, uma vez que uma mesma conduta pode ser tida como corrupta em dado contexto social (dimensão tempo-espaço), mas, ser aceita em outro, como algo lícito ou simplesmente tolerável.

Essas digressões sobre as causas e consequências multi e interdisciplinares da corrupção encontram amparo na doutrina de Suzan Rose-Ackerman⁵⁸²: “Alguns afirmam que fatores culturais, históricos e sociais profundos são os determinantes fundamentais da corrupção e podem explicar o impacto da corrupção no crescimento econômico e outras variáveis.”

Não obstante a análise empírico-pragmática seja extremamente importante para a identificação de fatores causais e consequenciais da corrupção para a melhoria dos mecanismos de controle, a eficiência desta atuação passa, indispensavelmente, por sua

⁵⁸⁰ MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva. In: _____. **Sociologia e Antropologia**. Trad.: Paulo Neves. São Paulo: Cosac Naif, 2003, p.23.

⁵⁸¹ Este tema será abordado mais adiante.

⁵⁸² ROSE-ACKERMAN, Susan. Introduction and overview. In: _____. (ed.). **International handbook on the economics of corruption**. Northampton: Edward Elgar, 2006, p.XX.

compreensão no instituto no plano teórico multi e interdisciplinar para que se formulem melhores mecanismos de prevenção e repressão.

À luz de um marco teórico de análise crítica e levando-se em conta a premissa de que se trata de um fato social total, é preferível que se tenha sobre a corrupção uma abordagem inicial multi e interdisciplinar, mais consentânea à uma realidade social plural e dinâmica, para que, posteriormente, se restrinja a análise à improbidade administrativa e a implementação da NGP pelo Ministério Público, como mecanismo eficiente de sua prevenção e repressão.

Levando-se em conta essas dificuldades epistemológicas de definição, representação e definição, repleta de idiosincrasias, é bastante apropriado o enquadramento da corrupção como um “*wicked problem*”, conceito de Rittel e Weber, distintivo das outras espécies de problemas em razão de sua indefinição, desestruturação e insolubilidade:

Diferentemente dos problemas das ciências naturais, que são definíveis e separáveis e podem ter soluções encontráveis, os problemas de planejamento governamental – e especialmente os de planejamento social ou político – são mal definidos; e eles dependem de julgamento político elusivo para resolução. (Não solução. Os problemas sociais nunca são resolvidos. Na melhor das hipóteses, eles são apenas re-resolvidos – repetidamente.) [...] Não há formulação definitiva de um problema perverso.⁵⁸³ (tradução nossa)

Expondo sobre a compreensão da corrupção como um *wicked problem*, temos a lição de Amr Sabet:

Enfrentar um problema requer a capacidade de lê-lo, participá-lo, defini-lo e, em seguida, aplicar as ferramentas e mecanismos necessários para resolvê-lo. Isso pode parecer evidente, exceto quando o problema a ser engajado, neste caso a corrupção, é complexo (Fernandes & Simon 1999), mal estruturado (Simon 1973) e/ou perverso (Rittel & Webber 1973).⁵⁸⁴ (tradução nossa)

E, em contextos como o brasileiro atual, em que a corrupção é mais estrutural e estruturada, endêmica e institucionalizada, esse problema torna-se ainda mais perverso e capcioso⁵⁸⁵, exigindo-se um exame perquiridor para a identificação das principais causas e proposição de soluções pragmáticas.

⁵⁸³ RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, [S.l.], v. 4, n.2, p. 155-169, jun.1973, p.136.

⁵⁸⁴ SABET, Amr. Corruption, governance and collective sanctions: can a wicked problem be tamed? **Study of Changing Societies: Corruption Study**, [S.l.], v. 1, n. 6, p.67-104, 2012, p.68.

⁵⁸⁵ Ibidem, p.69.

Por essas características e para fins de delimitação da análise da atuação do Ministério Público, afasta-se, respeitosamente, a proposição de Robert Klitgaard⁵⁸⁶ pelo repúdio à metodologia weberiana de definição conceitual, para trazermos a cotejo algumas compreensões sobre a corrupção, sem a pretensão de esgotar o tema, como já sinalizou Jakob Svensson⁵⁸⁷ ao afirmar que não há uma clara definição do que possa constituir corrupção.

Se é certo que se trata de fato social total, também não se pode negar que se trata de fenômeno que não pode ser definitivamente extinto, como firmado no pensamento filosófico e sociológico de Engels, mencionado por Tercio Sampaio Ferraz Junior: “Nesse sentido, algo que não pode ser eliminado, não porque o homem seja moralmente fraco, mas porque nossa concepção de corrupção não permite sua eliminação⁵⁸⁸.”

Num contexto atualizado, às definições sobre a corrupção encontradas na bibliografia das Ciências Sociais podem se dividir, basicamente, em três grupos⁵⁸⁹: relacionadas aos deveres imanentes dos cargos públicos; ligadas à teoria econômica (oferta, demanda e trocas ilícitas); e definições ligadas ao interesse público. Embora não se encontre singularidade conceitual, pela riqueza de conteúdo e pela pertinência temática com a presente pesquisa, podemos citar quatro aproximações conceituais, respectivamente sob as perspectivas econômica, histórico-sociológica, normativa e analítica, noção esta última que utilizaremos para nos referir à corrupção como gênero e a improbidade administrativa como espécie.

À luz da teoria econômica, especialmente das relações de mercado, Jacob van Klaveren⁵⁹⁰ concebe a corrupção como prática de maximização de renda por um determinado agente público, que considera seu ofício como um negócio. Para ele, o órgão público seria uma unidade de maximização de renda para o agente público e o tamanho dessa renda não depende, portanto, de uma avaliação ética sobre a utilidade do trabalho para o bem comum, mas uma situação de mercado e do talento para buscar o ponto de máximo ganho na curva da demanda pública (tradução livre).

⁵⁸⁶ KLITGAARD, Robert E. **A corrupção sob controle**. Trad.: Octávio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994, p.40.

⁵⁸⁷ SVENSSON, Jakob. Eight Questions about Corruption. **Journal of Economic Perspectives**, v. 19, n.3, p. 19-42, 2005.

⁵⁸⁸ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Corrupção: ética ou política. **Revista USP**, São Paulo, n. 110, p. 15-28, jul./ago./set. 2016.

⁵⁸⁹ HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LE VINE, Victor T. (ed.). **Political corruption: A handbook**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005, p.7.

⁵⁹⁰ VAN KLAVEREN, Jacob. The concept of corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LE VINE, Victor T. (ed.). **Political corruption: A handbook**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005, p.26.

Por uma perspectiva histórico-sociológica e com registro do alerta de Heidenheimer sobre pluralidade semântica variável historicamente, Carl Friedrich identifica a corrupção como a prática, por um agente detentor de poder e encarregado de determinadas funções, de atos em favor de quem provê recompensas de qualquer espécie em troca, os quais lesam o interesse do grupo ou da organização à qual pertence o agente, mais especificamente o governo⁵⁹¹ (tradução livre).

A propósito, Robert Klitgaard também preleciona sobre a variação conceitual da corrupção e a importância do contexto social para sua identificação:

Ao longo do tempo as sociedades têm sido capazes de fazer distinções mais sutis entre “suborno” e “reciprocidade” ou “transação” permitidas – e têm sido mais capazes de tornar tais distinções eficazes na prática. E em qualquer época é provável encontrarmos em uma sociedade pelo menos quatro diferentes definições de propina: “a dos mais ferrenhos moralistas, a da lei escrita, a da lei aplicada em qualquer grau e a da prática corrente”.⁵⁹²

Pelo viés normativo, Joseph S. Nye conceitua a corrupção como a conduta praticada em desrespeito aos deveres formais da função pública, em troca de benefícios econômicos ou de *status*, para si ou para terceiro, ou, ainda, em descumprimento de normas orientadas a evitar influências particulares (tradução livre)⁵⁹³.

Finalmente, em uma dimensão analítica, mais apropriada à presente abordagem focada na improbidade administrativa (controle extrapenal) por conter todos os elementos necessários ao exame proposto sobre o tema, Ernesto Garzón Valdés⁵⁹⁴ entende a corrupção como a realização de uma conduta desconforme a uma função e ao correspondente dever funcional, à luz de um sistema normativo relevante, pela qual o agente utiliza-se da função e do poder que dela deriva em prol de interesses outros que não aqueles em favor dos quais a função foi instituída, e que, normalmente, materializam-se em benefícios econômicos (tradução livre).

Embora essa incursão conceitual já seja suficiente para demonstrar a problemática multi e interdisciplinar e as agruras ontológicas e epistemológicas em busca de uma identificação unívoca, prefere-se e adota-se o referencial plural da concepção analítica,

⁵⁹¹ FRIEDRICH, Carl, J. Corruption in Historical Perspective/Political Corruption: concepts and contexts. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LE VINE, Victor T. (ed.). **Political corruption: A handbook**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005, p.15.

⁵⁹² KLITGAARD, Robert E. **A Corrupção sob controle**, p.40.

⁵⁹³ NYE, Joseph S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LE VINE, Victor T. (Ed.). **Political corruption: A handbook**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005, p.966.

⁵⁹⁴ VALDÉS, Garzón Ernesto. Op. cit., p. 39-70.

justamente por ser mais abrangente e conter todos os elementos necessários para a análise da atuação do Ministério Público no controle extrapenal interno e externo a essas práticas. Nesse sentido, Fernando Rodrigues Martins afirma que o vocábulo “corrupção”, em termos meta-jurídicos e num determinado contexto social compreende “qualquer” irregularidade praticada no espaço público⁵⁹⁵.

No sistema jurídico brasileiro, uma mesma conduta violadora da ordem jurídica, praticada por agentes públicos tida como ato de corrupção, pode, a um só tempo, configurar um ilícito administrativo, civil, criminal e/ou político, para os quais pode existir a previsão de sanções próprias.

Considerando-se essa unicidade de condutas e a multiplicidade tipológica e sancionatória, o âmbito investigativo deste trabalho restringe-se à concepção analítica da corrupção, no âmbito de responsabilização civil (ou administrativa, como preferem alguns)⁵⁹⁶, tomando em conta o Microssistema de Proteção ao Patrimônio Público, especialmente a Lei nº 8.429/92, no qual se analisará a defasagem do modelo atual de controle interno e externo da corrupção pública pelo Ministério Público e, sob o influxo da Nova Governança Pública – modelo de *Ministério Público da Governança Pública* – se proporá uma nova metodologia de atuação extrajudicial com vistas a sanar essa ineficácia.⁵⁹⁷

Portanto, compreende-se a corrupção como um gênero de antijuridicidade, do qual são espécies a corrupção estritamente criminal e a improbidade administrativa, de acordo com os sistemas jurídicos de responsabilização tomados como referência dentro do *Microssistema Anticorrupção*: criminal (CPB e demais normas materiais e processuais penais) e civil/administrativo (LIA e demais normas materiais e processuais civis e administrativas – Microssistema de Tutela do Patrimônio Público), respectivamente.

⁵⁹⁵ MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do Patrimônio Público**: Comentários à lei de Improbidade Administrativa. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

⁵⁹⁶ Há divergência na doutrina sobre o ramo do Direito Sancionador ao qual pertence a Lei de Improbidade Administrativa. Adotamos o referencial teórico de Alejandro Nieto (Espanha), que leva em conta a autoridade competente para aplicar as sanções, inserindo-se a LIA, portanto, na seara do direito sancionador civil, já que tal autoridade competente é um juiz, de jurisdição cível (Cf. GARCIA, Emerson. A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 66, p. 29-82, out./dez. 2017, p. 29). Outro setor da doutrina entende ser a LIA componente do Direito Administrativo Sancionador, por todos, Fábio Medina Ozório.

⁵⁹⁷ Numa concepção puramente jurídica e mais restritiva, inspirada nos elementos dos tipos penais dos arts. 317 e 333 do Código Penal Brasileiro, corrupção e improbidade administrativa não se confundem, ontológica e dogmaticamente, embora semelhantes. Corrupção e improbidade administrativa são institutos que se comunicam, em relação de conteúdo e continente, respectivamente. (Cf. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 9. Ed., rev. e ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.53.)

Adotando-se o conceito analítico, mais ampliativo e apropriada à análise da atuação extrapenal do MP, todos os tipos previstos na LIA podem ser nela contidos, porque reúnem todos os seus elementos essenciais: a) sistema normativo relevante; b) função pública determinada pelo sistema normativo relevante e que implica um dever assumido e o correspondente poder; c) uma conduta infracional e d) possibilidade de benefício particular indevido, quase sempre de natureza econômica, direcionado diretamente ao agente ou para terceira pessoa/entidade que dele queira se beneficiar.

3.2 CORRUPÇÃO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS: PARA ALÉM DA ABSTRAÇÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO

A elucubração de que a corrupção provoca a violação de direitos humanos e fundamentais sempre esteve presente na literatura especializada, mas, por muitas vezes, desacompanhada de mínima comprovação empírica. Essa abstração se deve, principalmente, da dificuldade de mensuração da corrupção, pela problemática conceitual e peculiaridades variáveis no tempo e no espaço.

Javier Salinas Jiménez e María del Mar Salinas Jiménez confirmam essa percepção de complexidade e pluralidade causal e consequencial da corrupção, notadamente por seus custos econômicos e sociais:

Existe um amplo consenso sobre os custos econômicos e sociais gerados pela corrupção. Dentre os custos econômicos, a literatura teórica e empírica tende a destacar os efeitos negativos da corrupção sobre a eficiência, os investimentos e a produtividade, afetando tanto os níveis de renda das economias quanto sua taxa de crescimento.⁵⁹⁸

Ultrapassada, em certa medida, a dificuldade conceitual sobre a corrupção, para subsidiar a análise sobre a atuação MP na tutela cível do patrimônio público e, posteriormente, indicar o caminho da aplicação dos princípios e práticas da NGP como proposta metodológica na sua atuação extrajudicial, a funcionar como mecanismo de combate à corrupção, faz-se necessário um complemento de concretude pragmática, empírica, mas não exaustiva, do fenômeno no cenário nacional.

⁵⁹⁸ JIMÉNEZ, Javier Salinas; JIMÉNEZ, María del Mar Salinas. Causas y efectos económicos de la corrupción. In: GARCÍA, Nicolás Rodríguez; LÓPEZ, Fernando Rodríguez (coord.). **Corrupción y desarrollo**. Valencia: Tirant lo blanch, 2017, p.23.

A medição da corrupção se tornou um campo científico em sensível crescimento a partir da década de 1990, principalmente em virtude da implantação de projetos desenvolvimentistas por grandes corporações, especialmente pelo Banco Mundial, em países que apresentava baixos graus de desenvolvimento humano.

Mas, os problemas de mensuração já se encontravam desde o primeiro estágio dos estudos, no final dos anos 1960⁵⁹⁹, em que se ressaltavam as dificuldades de medição em virtude da variação conceitual do objeto, até alcançar a terceira geração dos estudos nos anos 2000, ainda em desenvolvimento, pelo qual os cientistas identificaram a corrupção como um problema multidisciplinar, com a busca de ferramentas para intervenções e reformas.

Portanto, em que pese a notável evolução dos estudos, o principal obstáculo à mensuração da corrupção sempre foi o estabelecimento de um indicador universal, tanto sob o ponto de vista objetivo, em razão do dinamismo formal da corrupção no tempo e no espaço e da clandestinidade das condutas, quanto sob o ponto de vista subjetivo, por conta das variações axiológicas de sua compreensão e pelo que chamamos de “terceirização do eu corrupto”.⁶⁰⁰

Não obstante, a partir do ano 2000, a doutrina e os organismos de controle social da corrupção passaram a se valer de três principais indicadores, a saber: (i) escândalos relatados na mídia; (ii) condenações contabilizadas nas instituições ligadas à esfera penal e (iii) informações obtidas em pesquisas entre cidadãos.⁶⁰¹

A literatura especializada é abundante em obras sobre correlação teórica e empírica entre corrupção e direitos humanos – basicamente pela afetação de todos aqueles direitos reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948 – e, desde o precursor trabalho de Paolo Mauro, *Corruption and growth*⁶⁰², publicado em 1995, a relação inversamente proporcional entre a corrupção e o desenvolvimento humano se estabeleceu como um verdadeiro dogma, notadamente quanto à concretização de direitos humanos e fundamentais (evidências empíricas resultantes da análise dos

⁵⁹⁹ NYE, Joseph S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. **American Political Science Review**, [S.l.], n. 61, n. 2, p. 417-427, 1967.

⁶⁰⁰ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**, p.49.

⁶⁰¹ SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. **Cadernos Adenauer: Os custos da corrupção**. São Paulo, n. 10, p. 7-46, dez. 2000, p.4.

⁶⁰² MAURO, Paolo. Corruption and growth. **Quarterly Journal of Economics**, [S.l.], v. 110, n. 3, p. 681-712, 1995.

indicadores de desenvolvimento de 68 países, entre 1970 e 1985). Neste sentido é a lição de Anne Peters:

Empiricamente, pode-se demonstrar que países com altas taxas de corrupção (ou altos níveis de percepção de corrupção) também são os países com baixos indicadores de direitos humanos. [...] É seguro dizer que a corrupção e as violações dos direitos humanos prosperam nos mesmos ambientes e provavelmente têm as mesmas causas básicas, como pobreza e instituições fracas. (tradução nossa)⁶⁰³

Em 2007, Todd Landman, Carl Jan e Willem Schudel⁶⁰⁴ publicaram um marcante estudo científico que demonstrou a correlação empírica entre a corrupção e a violação de direitos humanos, por meio de análises uni, bi e multivariadas e métodos de estimação de 3 indicadores de corrupção e 17 indicadores de direitos humanos, para uma amostra de 186 países, no período de 1980 a 2004. A análise estatística demonstrou que os países mais corruptos têm piores registros na proteção dos direitos humanos, mesmo após o controle de outras variáveis explicativas, a exemplo do nível de democracia, da renda nacional, do tamanho da população, do consumo do governo e de variáveis de controle regional.

De acordo com dados empíricos da Transparência Internacional, centenas de bilhões de euros são pagos em propina todos os anos na Europa, a um custo de 1,26 trilhão de dólares anuais aos países em desenvolvimento, o que seria suficiente para tirar da miséria e manter por seis anos 1,4 bilhão de pessoas.⁶⁰⁵ Um dos exemplos mais impactantes catalogado no relatório da mesma TI (*The ignored pandemic*), demonstrou que mais de 7% dos investimentos em saúde no mundo são perdidos para a corrupção⁶⁰⁶, o que é alarmante no contexto mundial da Pandemia COVID-19, em patente violação ao artigo 12 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) da ONU.

⁶⁰³ PETERS, Anne. **Corruption and human rights**. [Basel Institute on Governance, Working Paper, n.20, 2015]. Disponível em: https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-06/WP20_Corruption_and_Human_Rights.pdf. Acesso em: 1 fev. 2022.

⁶⁰⁴ LANDMAN, Todd; JAN, Carl; SCHUDEL, Willem. **Corruption and human rights: Empirical relationships and policy advice**. International Council on Human Rights Policy Working Paper, p. 1-23, 2007.

⁶⁰⁵ COE. **Corruption undermines human rights and the rule of law**. Disponível em: https://www.coe.int/en/web/commissioner/blog-2021/-/asset_publisher/aa3hyf8wKBn/content/corruption-undermines-human-rights-and-the-rule-of-law?inheritRedirect. Acesso em: 1 fev. 2022.

⁶⁰⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **The ignored pandemic: How corruption in healthcare service delivery threatens Universal Health Coverage**. 2019. Disponível em: <http://ti-health.org/wp-content/uploads/2019/03/IgnoredPandemic-WEB-v3.pdf>. Acesso em 1 fev. 2022.

Segundo dados apurados pela PricewaterhouseCoopers, em 2013⁶⁰⁷, aproximadamente 13% do total do orçamento da União Europeia destinados aos gastos com as contratações públicas são perdidos pela corrupção, resultando na violação de direitos humanos principalmente dos destinatários finais dos serviços e das políticas públicas⁶⁰⁸.

No âmbito jurisdicional internacional, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos mais uma vez reconheceu essa nociva relação entre a corrupção e direitos humanos, mas sob o viés do devido processo legal e da liberdade de expressão, no julgamento do caso *Kövesi vs. Romênia*, em maio de 2020⁶⁰⁹, decidindo pela violação por parte do Estado Romeno ao artigo 6 (direito a um julgamento justo) e ao artigo 10 (liberdade de expressão) da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, em relação à remoção do chefe da Procuradoria Nacional Anticorrupção antes do final de seu segundo mandato, na sequência de suas críticas às reformas legislativas na área de corrupção.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, somente passou a reconhecer essa relação a partir da segunda década dos anos 2000, mas já se pode perceber a precariedade e imaturidade do estabelecimento de estândares jurisprudenciais gerais sobre o tema, conforme compilado em no *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos n.º. 23: Corrupción y Derechos Humanos*, publicado em 2021⁶¹⁰. Exemplo disso foi o julgamento do caso *Andrade Salmón vs. Bolivia*, pelo qual a Corte estabeleceu:

O próprio objetivo de combater a corrupção ante situações suscetíveis de converter o zelo pela transparência no manejo da coisa pública em um instrumento antidemocrático, exige que se extreme o cuidado e inclusive se

⁶⁰⁷ PricewaterhouseCoopers, Study prepared for the European Anti-Fraud Office (OLAF), Public Procurement: costs we pay for corruption. Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU (2013).

⁶⁰⁸ PETERS, Anne. Op. cit.

⁶⁰⁹ COE. Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22docname%22:%5B%22kovesi%22%22%22%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%22%22itemid%22:%5B%22001-202415%22%22%22%7D>>. Acesso em: 1 fev. 2022.

⁶¹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos n. 23: Corrupción y Derechos Humanos**. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2021. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo23_2021.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2022.

abrevie o término que usualmente se considera empo razoável do processo, em defesa da saúde democrática de todo o Estado de Direito. (tradução nossa)⁶¹¹

No capítulo III desse documento, referente à relação entre corrupção e o direito humano/fundamental de acesso à informação pública, está catalogado o Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, julgado em 2010, em que a CIDH responsabilizou o Brasil por violação dos direitos à liberdade de pensamento, à expressão e à proteção judicial, bem como pela ausência de investigação sobre os fatos ilícitos ocorridos na Guerrilha do Araguaia entre 1972 e 1975.⁶¹²

Utilizando-se essas mesmas bases teóricas, que estipularam a correlação entre a corrupção e o decréscimo do PIB (Produto Interno Bruto) e do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) de um país, formuladas por diversos estudiosos (Mauro⁶¹³; Tanzi e Davoodi⁶¹⁴; Silva⁶¹⁵; Ramalho⁶¹⁶), é possível estabelecer uma aproximação do tipo causa-efeito entre a corrupção e os indicadores sociais no Brasil contemporâneo, especialmente tomando-se como referência o resultado do recente estudo empírico publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE -, a Síntese de Indicadores Sociais⁶¹⁷ e diversos dados divulgados por instituições de controle da corrupção (Controladoria-Geral da União, Ministério Público e Polícia Federal).⁶¹⁸

Como já firmado pela doutrina, teórica e empiricamente, ao promover o desvio, a malversação ou a apropriação indébita de recursos públicos destinados à realização das políticas públicas, à prestação dos serviços públicos e à promoção de direitos humanos/fundamentais, a corrupção pública impacta negativamente nos principais

⁶¹¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia**, Sentencia de 1 de diciembre de 2016, (Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_330_esp.pdf. Acesso em: 4 fev. 2022..

⁶¹² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil**. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_219_esp.pdf. Acesso em: 4 fev. 2022.

⁶¹³ MAURO, Paolo. Corruption and Growth. **Quarterly Journal of Economics**, [S.l.], v.110, n.3, p. 681-712, 1995.

⁶¹⁴ TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. **Corruption, Public Investment, and Growth**. International Monetary Fund, 1997. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>. Acesso 04 fev. 2022.

⁶¹⁵ SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Corrupção e desempenho econômicos. **Cadernos Adenauer: Os custos da corrupção**, São Paulo, n. 10, p. 63-77, dez. 2000.

⁶¹⁶ RAMALHO, Renato Marques. **Corrupção, instituições e desenvolvimento: A Corrupção tem impacto sobre o desempenho econômico?** 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, FGV, 2006.

⁶¹⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2022.

⁶¹⁸ Trata-se de atualização e aprofundamento da constatação feita na dissertação de Mestrado.

indicadores de desenvolvimento humano de determinado país (educação, saúde, saneamento básico, segurança pública, renda, emprego etc.). Por essa constatação, pode-se validar a ideia da relação inversamente proporcional entre a quantidade de corrupção e os indicadores de desenvolvimento social.

Muito embora se possa aventar que esse nexos de causalidade seja considerado apenas como indireto e que a corrupção não seja a única causa dos reduzidos níveis de desempenho social, a inferência racional de que a diminuição da aplicação dos recursos públicos para o cumprimento das políticas públicas e prestação de serviços, em virtude da corrupção, resulta na redução dos índices de desenvolvimento social é indefectível. Cerra-se, portanto, um pernicioso e nefasto círculo vicioso de corrupção e miséria.

Confirmando a metodologia de análise crítico-comparativa entre os indicadores sociais levantados anualmente pelo IBGE – Síntese de Indicadores Sociais, dos indicadores de corrupção selecionados (“Operações Especiais da CGU, números de ações de improbidade administrativa ajuizadas pelo Ministério Público Federal e Ministérios Públicos Estaduais) e dos dados orçamentários e financeiros do Governo Federal, pode-se confirmar, com números atualizados, a constatação resultante de pesquisas acadêmicas, no sentido de que: “a região Nordeste do Brasil é a que apresenta o maior número de casos de corrupção, ao mesmo tempo em que é a que possui os menores índices de desenvolvimento social, embora seja aquela que recebe os maiores aportes de recursos públicos federais.”⁶¹⁹

A constatação empírica desse nexos de causalidade no cenário contemporâneo brasileiro pode ser tomada como fundamento da necessidade de alteração do persistente modelo de atuação do Ministério Público no controle externo da Administração Pública ou de combate à corrupção, ainda persistentemente voltado à priorização da repressão pela via judicial, ineficiente para a diminuição das ocorrências e de seus impactos sociais degenerativos, sobretudo pela fundamentalidade dos direitos violados e pela irreversibilidade dos danos, bem como pelo baixíssimo grau de punibilidade dos agentes corruptos, como de demonstrará a seguir.

Conforme a mais recente Síntese de Indicadores Sociais, publicada em 2021 pelo IBGE, o total de habitantes extremamente pobres no Brasil, em 2020, foi de 12 milhões de pessoas (5,7% da população), levando-se em conta a linha de extrema pobreza parametrizada pelo Banco Mundial, que é de US\$ 1,90 por dia (ou R\$ 155/mês) em

⁶¹⁹ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**, p.60-70.

termos de Poder de Paridade de Compra – PPC (PPP – *purchasing power parity*), a preços internacionais de 2011. Levando-se em conta o referencial de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo de rendimento domiciliar *per capita* (R\$ 261,00) para a concessão do Benefício de Prestação Continuada, são 22,064 milhões de pessoas, ou 10,5% da população nacional. Por fim, O público-alvo potencial do Programa Bolsa Família – PBF (pessoas com rendimento até R\$ 178) era de 13,6 milhões de pessoas (6,5% da população) em 2020⁶²⁰.

Com base nos dados levantados pelo IBGE, embora tenha apresentado ligeira queda, a Região Nordeste do Brasil continua, desde 2012, a figurar com o maior número de pessoas dentro das duas linhas de pobreza referenciadas: em 2020, foram 10,4% com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 1,90 por dia e 40,5% com renda inferior a US\$ 5,50. Vejamos a Tabela comparativa por regiões:

TABELA 6 - Distribuição regional de renda per capita de 2012/2020

Tabela 8 - Proporção de pessoas e situação segundo a significância da diferença, por classes de rendimento domiciliar <i>per capita</i> selecionadas, segundo as Grandes Regiões - 2012/2020							
Grandes Regiões	Proporção de pessoas (%)				Situação segundo a significância da diferença (1)		
	2012	2014	2019	2020	2012/2020	2014/2020	2019/2020
US\$ 1,90 PPC 2011 (2)							
Brasil	6,0	4,7	6,8	5,7	→↓	↑	↓
Norte	10,0	7,9	11,9	8,5	↓	→↓	↓
Nordeste	12,9	9,8	14,2	10,4	↓	→↓	↓
Sudeste	2,7	2,3	3,3	3,6	↑	↑	→↓
Sul	1,9	1,5	2,3	2,8	↑	↑	↑
Centro-Oeste	2,0	1,8	2,8	2,9	↑	↑	→↓
US\$ 5,50 PPC 2011 (2)							
Brasil	27,3	23,8	25,9	24,1	↓	→↓	↓
Norte	43,6	39,5	43,1	36,8	↓	↓	↓
Nordeste	47,7	42,0	44,6	40,5	↓	↓	↓
Sudeste	17,0	14,5	16,8	16,4	→↓	↑	→↓
Sul	13,7	10,9	12,0	12,3	↓	↑	→↓
Centro-Oeste	18,4	15,8	16,0	16,5	↓	→↓	→↓

Fonte: IBGE (2021)

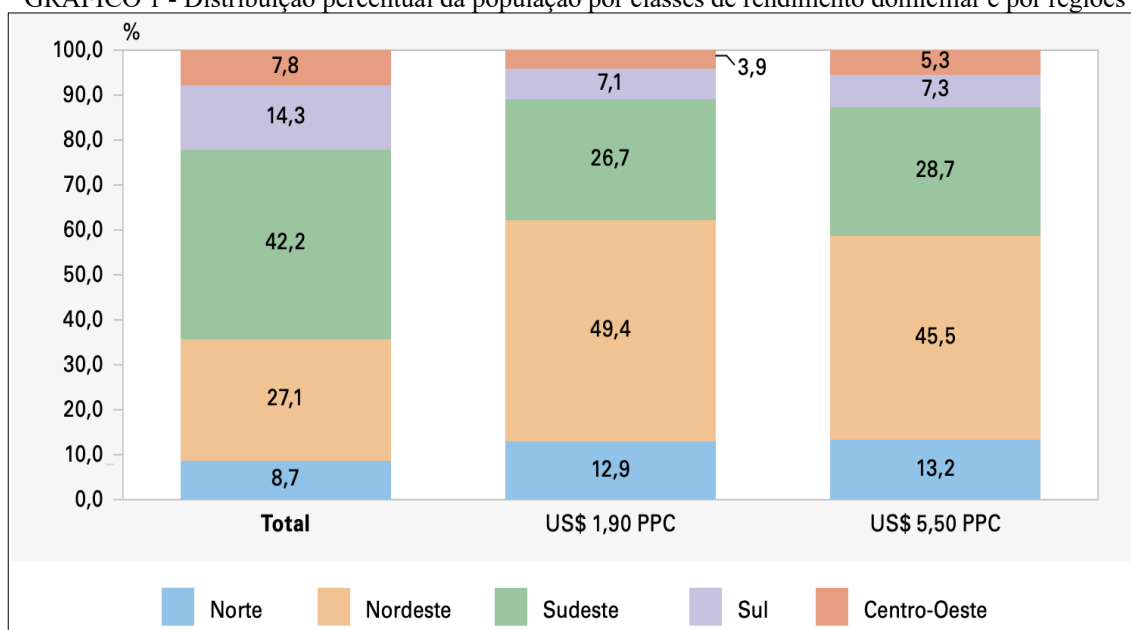
Em 2020, ano em que o mundo foi impactado pela crise multissetorial advinda da Pandemia COVID-19, a Região Nordeste do Brasil respondia por 27,1% do total

⁶²⁰ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021, Rio de Janeiro, editor IBGE, p.60.

populacional do País, dos quais 49,4% eram pessoas consideradas extremamente pobres (linha de US\$ 1,90) e 45,5% pobres (linha de US\$ 5,50), disparadamente na liderança nacional da miserabilidade.

Embora congregue o maior número de Estados da Federação, a Região Nordeste possui bem menos habitantes do que a Região Sudeste (42,2% do total), mas, bem mais habitantes em situação de extrema pobreza e de pobreza⁶²¹. Em outros dizeres, a região não congrega nem 1/3 da população nacional, mas apresenta quase a metade de toda a pobreza nacional, conforme gráfico abaixo:

GRÁFICO 1 - Distribuição percentual da população por classes de rendimento domiciliar e por regiões



Fonte: IBGE (2021)

Esse quadro socioeconômico regionalizado, que escancara a miséria a situação de dependência desse enorme contingente populacional às prestações do Estado, faz com que, historicamente, a Região Nordeste seja a que receba o maior aporte de recursos financeiros do Governo Federal a título de programas de assistência social (*transferências*

⁶²¹ Lideram a lista os Estados do Maranhão, de Pernambuco e de Alagoas, no patamar entre 11,3% a 14,4% da população na linha da extrema pobreza. Na faixa da pobreza, a lista aumenta, com a inclusão dos Estados do Piauí, Ceará e Paraíba, no patamar entre 38,4% e 48,3% da população.

condicionadas de renda), a exemplo do “Bolsa-Família”⁶²², do “Minha Casa Minha Vida”⁶²³ e, mais recentemente do “Auxílio Emergencial” (Pandemia COVID-19)⁶²⁴.

Para se ter uma ideia mais recente, em 2019 e 2020, na Região Nordeste, que figurava em isolada primeira colocação, os benefícios de programas sociais correspondiam, respectivamente, a 4,4% e 12,8% do total da distribuição percentual dos arranjos domiciliares, por fonte de rendimento⁶²⁵.

No que se refere à proporção de domicílios beneficiados por programas sociais foram 14,2%, com rendimento do Programa Bolsa Família; 4,5% do BPC-LOAS e 34,0% de outros programas sociais, sobretudo Auxílio Emergencial, colocando a Região Nordeste na isolada liderança do assistencialismo governamental.

Além disso, dentre as 10 maiores obras do PAC – Programa Nacional de Aceleração do Crescimento⁶²⁶, das quais apenas duas foram finalizadas, localizam-se na região Nordeste as duas maiores, sobre as quais existem investigações de corrupção de grande vulto: Refinaria Abreu e Lima (PE) e Refinaria Premium I (MA)⁶²⁷. É também na

⁶²² Programa criado pela Lei nº 10.836/2004, que realiza a chamada “Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza”. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaAcaoUF.asp?codigoAcao=8442&codigoFuncao=08&NomeAcao=Transfer%EAncia+de+Renda+Diretamente+%E0s+Fam%EDlias+em+Condi%E7%E3o+de+Pobreza+e+Extrema+Pobreza+%28Lei+n%BA+10%2E836%2C+de+2004%29&Exercicio=2017>>. Acesso em: 5 fev. 20122.

⁶²³ Criado em 2009, é o maior programa habitacional do país para famílias de baixa renda. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 5 fev. 2022.

⁶²⁴ A Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que alterou a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, dispôs sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelecer medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Em 2021, o Auxílio Emergencial foi instituído pela Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>>. Acesso em: 5 fev. 2022.

⁶²⁵ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021, Rio de Janeiro, editor IBGE, p.47.

⁶²⁶ BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/i/b8>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

⁶²⁷ As obras da Refinaria Premium I, no interior do Estado Maranhão foram interrompidas pela Petrobrás S/A em 2015, em meio à crise e às denúncias de corrupção. Com projeção de investimentos de R\$ 41 bilhões, a obra foi simplesmente abandonada, gerando prejuízos aproximados de R\$ 2,2 bilhões à empresa estatal e à sociedade local. Cf. MADEIRO, Carlos. **Refinaria abortada pela Petrobras cria cenário de cidades fantasmas no MA**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/05/13/refinaria-abortada-pela-petrobras-cria-cenario-de-cidades-fantasmas-no-ma.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2022.

região Nordeste que se concentra o maior número de empreendimentos do PAC: são 13.759 de infraestrutura energética, social e urbana e logística.⁶²⁸

Segundo os dados mais atuais do IBGE, até 2020, a Região Nordeste continua a apresentar os piores indicadores sociais do país, senão vejamos: (i) maior taxa de analfabetismo (56,2% ou 6,2 milhões de pessoas), ou seja, mais da metade dos analfabetos do país vive na região Nordeste⁶²⁹ e 60,1% dos adultos não tinha completado o ensino médio; (ii) menor rendimento mensal real de 2012 a 2020⁶³⁰; (iii) cobertura de três serviços de saneamento básico (abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial e coleta direta ou indireta de lixo)⁶³¹; (iv) desigualdade social⁶³² e força de trabalho⁶³³.

Atualizando-se e confirmando-se a planificação empírica de comprovação do nexos de causalidade entre a corrupção e os indicadores sociais no Brasil⁶³⁴, consoante as teorias já consagradas e referidas, por meio de levantamento e análise estatística inferencial dos dados publicados pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU, pelo Ministério Público Federal e pelos Ministérios Públicos dos

⁶²⁸ Criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Encontra-se em sua segunda fase, iniciada em 2011.

⁶²⁹ Entre 2014 e 2016, no Nordeste, houve um aumento de 27,7% para 32,2%, em relação aos jovens entre 16 e 29 anos que não estudavam nem estavam ocupados entre 2014 e 2016. Em 2015, a taxa de analfabetismo da região era de 16,52, a maior do Brasil e agora, lá se concentra mais da metade dos analfabetos do país. Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Educação 2019**: Mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-denoticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio>>. Acesso em: 5 fev. 2022.

⁶³⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: Rendimento de todas as fontes 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101880_informativo.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2022.

⁶³¹ A Região Nordeste foi a que apresentou Região Nordeste foi a que apresentou os menores percentuais de municípios que possuem estações de tratamento de água (75,8%) e de esgotamento sanitário (51,2%). Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017**: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101734.pdf>> Acesso em: 5 fev. 2022.

⁶³² Manutenção do pior desempenho regional, com aumento do índice Gini para 0,532 em 2020, persistindo como a Região com a distribuição de rendimentos do trabalho mais desigual do país. O índice Gini é uma medida de concentração de uma distribuição, e seu valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (desigualdade máxima). Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: Rendimento de todas as fontes 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101880_informativo.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2022.

⁶³³ A região Nordeste apresentou a maior taxa de desemprego do país (16,4%), o que influencia diretamente na diminuição da renda *per capita*. Cf.: Idem.

⁶³⁴ Apresenta-se agora a atualização da confirmação da hipótese lançada na dissertação de Mestrado. Cf. WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa.**, p.60-70.

Estados e do Distrito Federal e Territórios, que informam que a Região Nordeste possui o maior número de investigações administrativas realizadas pela CGU (“Operações Especiais”) e de ações judiciais que envolvam a temática da corrupção (Ações Criminais e Ações Cíveis Públicas para Responsabilização por Atos de Improbidade Administrativa), pode-se, assim, demonstrar a existência de uma relação não exclusiva de causa e efeito, inversamente proporcional, entre corrupção e indicadores sociais no cenário brasileiro, ao menos por aproximação.⁶³⁵

No que se refere às ações de controle interno realizadas pela CGU – “Operações Especiais”⁶³⁶ – em 14 anos, já foram deflagradas 581 ações desta espécie (prejuízo total de R\$ 5, bilhões), sendo 93 casos em 2020 e 63 em 2021. Historicamente e não por acaso, a Região Nordeste é a grande líder no ranking de ocorrências dessas ações administrativas integradas de controle interno, respondendo por quase a metade e pela metade nesses anos, respectivamente: foram 43 em 2020 (46,24%) e 32 em 2021 (50%).

Utilizando-se a outra fonte de dados - Mapa da Improbidade, publicado pelo Ministério Público Federal⁶³⁷ - que relata dados extraídos do Sistema Único de Informações do Ministério Público Federal, conforme Tabelas Processuais Unificadas do Conselho Nacional do Ministério Público, com atraso de 1 (um) dia em relação ao registrado no sistema⁶³⁸, pode-se confirmar a nossa constatação prévia⁶³⁹: até 2017 foram ajuizadas pelo MPF 2.371 ações com o da improbidade administrativa⁶⁴⁰, das quais 5.562 (mais da metade!) em Estados da região Nordeste, da qual é líder o Estado da Bahia, com 1.234 ações. Atualizando-se esses dados, nos últimos 5 anos foram 8.771 ACPIAs, tendo

⁶³⁵ Metodologicamente, utilizaram-se: objetivo exploratório; abordagem quantitativa; procedimento por pesquisa documental; fonte bibliográfica/documental; técnica de medição; técnica de análise de dados estatística inferencial.

⁶³⁶ Procedimentos investigatórios de controle interno (auditorias e fiscalizações) realizados pela Controladoria Geral da União, em conjunto com outros órgãos de defesa do Estado, como o Departamento da Polícia Federal (PF) e o Ministério Público, nos últimos 18 anos. Cf. BRASIL. Controladoria Geral da União. **Operações Especiais**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/operacoes-especiais>>. Acesso em: 7 fev. 2022.

⁶³⁷ BRASIL. Ministério Público Federal. **Mapa da Improbidade**. Disponível em: <<http://aplicativos.pgr.mpf.mp.br/mapas/mpf/improbidade/>>. Acesso em: 7 fev. 2022.

⁶³⁸ São exibidos no mapa os seguintes processos judiciais: Ação Civil de Improbidade Administrativa e Ação Civil Pública que trate do assunto Improbidade Administrativa, autuadas na Justiça Federal nos últimos 5 anos e que tenham tramitado no MPF.

⁶³⁹ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**, p.60-70.

⁶⁴⁰ Adotamos, conforme já delineado antes, a corrente doutrinária que defende a possibilidade de utilização de Ação Civil Pública com causa de pedir e pedido referentes à improbidade administrativa. Os dados utilizados são o somatório das 8.771 ações de improbidade administrativa e 2.298 ações civis públicas com o mesmo tema, disponibilizadas no sítio do MPF. Em âmbito estadual, serão utilizados, mais adiante, dados colhidos junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, referentes às ações de improbidade administrativa ajuizadas no biênio 2016/2017.

como líderes de incidência os Estados do Maranhão, com 1.419 ações e o Estado da Bahia, com 1.234.

Em complemento, a Região Nordeste registrou pouco mais de um terço de todo o quantitativo de Inquéritos Cíveis instaurados pelos Ministérios Públicos dos Estados no ano de 2020 para apuração de atos de improbidade administrativa. De um total nacional de 64.851 ICPs, foram 20.465 (30,56%) instaurados pelos MPEs da Região Nordeste, seguida pela Sudeste, com 17.645 e pela Região Sul, com 14.544. Mesmo possuindo menos da metade de estados que a região Nordeste, o número de municípios da região Sudeste é pouco menor do que o da Nordeste (1.793 e 1.688, respectivamente), sendo que neles a incidência de corrupção aferida por meio dos indicadores mencionados é bem menor do que na região mais corrupta e pobre do Brasil.

A Região Nordeste também é a que apresenta a pior relação entre o total de procedimentos instaurados e finalizados, são, respectivamente, 20.465 e 9.797⁶⁴¹, o que gera um passivo de pendências prejudicial à coletividade, especialmente na seara da improbidade.

Em síntese, a Região Nordeste é a que possui, historicamente, o menor IDH do Brasil, considerado em suas três dimensões (longevidade, educação e renda)⁶⁴² e, simultaneamente, o maior montante dos repasses de recursos públicos federais (especialmente assistenciais)⁶⁴³, bem como, num recorte temporal de 2016 a 2021, o maior número de casos de corrupção registrados pela CGU – maior quantidade de fiscalizações e operações especiais da CGU – e o maior número de ações civis públicas

⁶⁴¹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Ministério Público: um retrato**. Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>>. Acesso em: 7 fev. 2022.

⁶⁴² INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). **O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro: Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2022.

⁶⁴³ Nos anos de 2019, 2020 e 2021, foram repassados, respectivamente 52, 60 e 64 bilhões de reais aos 9 Estados da Região Nordeste. Nesse cômputo, dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Embora seja a Região com o maior número de Estados, a densidade demográfica é bem menor do que a Região Sudeste, mais desenvolvida e que recebe, portanto, menos recursos federais (R\$ 56,71 bilhões). Além disso, Estados menores e com baixa densidade demográfica receberam grandes aportes financeiros federais, a exemplo do Maranhão, o mais miserável do país, que sozinho recebeu R\$ 24,23 bilhões, o que representa quase a metade dos valores repassados à Região Sudeste no mesmo período. Cf. BRASIL. Tesouro Nacional. **Transferências a Estados e Municípios**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>>. Acesso em: 7 fev. 2022.

de improbidade administrativa ajuizadas pelo Ministério Público Federal (atribuição de tutela do patrimônio público federal repassado aos Estados e Municípios da Região Nordeste).

De acordo com Kaufmann⁶⁴⁴, o impacto da implementação da governança, especialmente pelo controle da corrupção é enorme: países com melhores índices no controle da corrupção por implantação de princípios e práticas de boa governança conseguem, a longo prazo, atingir um alto padrão de desenvolvimento humano, com melhora estimada da renda per capita estimada em 300%.

Consectário, transpondo-se à realidade nacional a dogmática teórico-empírica e socioeconômica sobre a relação inversamente proporcional entre corrupção e indicadores de desenvolvimento humano – já consagradas desde o final dos anos 1990 e início dos anos 2000, vide DAVOODI et. al⁶⁴⁵⁶⁴⁶ – por inferência racional não exauriente e não alheia a variáveis⁶⁴⁷, pode-se concluir pela existência de um *círculo vicioso* de corrupção na Região Nordeste, à medida em que, segundo o raciocínio de Robert Klitgaard⁶⁴⁸, o baixo nível dos indicadores sociais cria uma maior dependência do Estado para o acesso aos serviços públicos essenciais e bens de consumo; isso gera maior aporte de recursos públicos para sanar as falhas de mercado e propiciar a promoção de direitos humanos/fundamentais; isso ocasiona maiores incentivos à corrupção, sobretudo no contexto brasileiro de baixíssima probabilidade de detecção e sanção; isso tudo, associado a outros diversos fatores causais (debilidade dos sistemas de controle, tolerância à corrupção, assimetria de informação, clandestinidade, estado de necessidade, etc.), gera debilidade dos serviços públicos e bens de consumo; ao final, violam-se direitos humanos/fundamentais e geram-se baixos níveis de indicadores sociais de desenvolvimento humano, fechando-se um processo circular retroalimentar contínuo.

⁶⁴⁴ KAUFMANN, Daniel. **Human rights and development**: Towards mutual reinforcement. [A paper prepared for a conference co-sponsored by the Ethical Globalization Initiative and The Center for Human Rights and Global Justice]. New York: New York University, 2004, p.15.

⁶⁴⁵ GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid; ALONSO-TERME, Rosa. Does corruption affect income inequality and poverty?. **Economics of governance**, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 23-45, 2002.

⁶⁴⁶ FRANCO, Emmanuel A. Jiménez. Administración pública y corrupción: iniciativas legislativas de lege ferenda para una nueva cultura de integridad. **Actualidad administrativa**, [S.l.], n. 5, p. 199-225, 2012.

⁶⁴⁷ Desde o final da década de 1990, a literatura especializada na análise econômica dos efeitos da corrupção sobre o desenvolvimento humano já demonstrava empiricamente esses efeitos, com ressalvas de variáveis nas fórmulas matemáticas multifatoriais. Por todos, citamos: KNACK, Stephen; KEEFER, Philip. Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. **Economics & Politics**, [S.l.], v. 7, n. 3, p. 207-227, 1995.

⁶⁴⁸ KLITGAARD, Robert E. **A corrupção sob controle**, p.26.

3.3 BREVES APONTAMENTOS SOBRE A INEFICÁCIA DA ATUAÇÃO EXTRACRIMINAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

Por um viés pragmático, aflora-se um debate analítico e econométrico sobre a eficiência do sistema normativo e institucional de combate à corrupção no Brasil, mais focado nos efeitos dessas normas componentes, sejam eles retributivos e/ou preventivos.

Há muito tempo, os cientistas já demonstram, inclusive por modelos matemáticos, que o ponto chave no enfrentamento à corrupção é a necessidade de aumento da *probabilidade de sanção*, de qualquer natureza. Nessa linha foram os estudos de Ehrlich, em 1972 a 1976 e 1982⁶⁴⁹, Ehrlich e Posner, em 1974⁶⁵⁰, Ehrlich e Gibbons, em 1977⁶⁵¹, Ehrlich e Mark, em 1977⁶⁵² e Ehrlich e Liu, em 1999⁶⁵³.

Esses estudos, não imunes a críticas⁶⁵⁴, indicam que o aumento da probabilidade de sanção gera efeitos positivos, não somente repressivos, mas, principalmente preventivos, gerais negativos contra a corrupção.

Nesse prumo, a hipótese de que a atuação extracriminal do Ministério Público no combate à improbidade administrativa⁶⁵⁵ é ineficaz pode ser comprovada pelos altos

⁶⁴⁹ EHRLICH, Isaac. The Deterrent Effect of Criminal Law Enforcement. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 1, p. 259-276, 1972. EHRLICH, Isaac. **The Deterrent Effect of Capital Punishment: A Question of Life and Death**. University of Chicago and National Bureau of Economic Research, p. 1-78, nov. 1973. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w0018/w0018.pdf. Acesso em: 02 fev. 2022.; EHRLICH, Isaac. Participation in Illegitimate Activities: An Economic Analysis. In: BECKER, Gary S.; LANDES, William M. (Ed.). **Essays in the Economics of Crime and Punishment**. Nova York: Columbia University Press, 1974, p. 68-134; EHRLICH, Isaac. Deterrence: Evidence and Inference. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 85, p. 209-227, 1975; EHRLICH, Isaac. Rejoinder. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 85, n. 3, p. 368-370, 1976; EHRLICH, Isaac. On Positive Methodology, Ethics, and Polemics in Deterrence Research. **The British Journal of Criminology**, [S.l.] v. 22, p. 124-139, 1982.

⁶⁵⁰ EHRLICH, Isaac; POSNER, Richard. An Economic Analysis of Legal Rulemaking. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 3, p. 257-286, 1974.

⁶⁵¹ EHRLICH, Isaac; GIBBONS, Joel. On the Measurement of the Deterrent Effect of Capital Punishment and the Theory of Deterrence. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 6, p. 35-50, 1977.

⁶⁵² EHRLICH, Isaac; MARK, Randall. Fear of Deterrence – A Critical Evaluation of the “Report of the Panel on Research on Deterrent and Incapacitative Effects”. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 6, p. 293-316, 1977.

⁶⁵³ EHRLICH, Isaac; LIU, Zhiqiang. Sensitivity Analyses of the Deterrence Hypothesis: Let’s Keep the Econ in Econometrics. **The Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 42, p. 455-488, 1999.

⁶⁵⁴ BRIER, Stephen S.; FIENBERG, Stephen. E. Recent econometric modeling of crime and punishment: support for the deterrence hypothesis. **Evaluation Review**, [S.l.], v. 4, p.147-191, 1980.

⁶⁵⁵ Repise-se que essa análise se restringe à tipologia e às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa por necessidade de limitação metodológica e de conteúdo. Não se olvide que, além de toda a gama de possibilidades de tutela viabilizada pelo Microsistema de Tutela Coletiva, o MP ainda também tem atribuição para atuar na promoção da responsabilização objetiva sancionadora das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, sob a égide da Lei n. 12.846/13.

índices de ocorrências de improbidade administrativa registrados pela Instituição e pelo descumprimento das metas de julgamento das respectivas ações (o que nominamos “*Crise da Justiça*” na responsabilização por atos de improbidade administrativa)⁶⁵⁶.

Em outros termos, se a ideia máxima de um sistema normativo de controle de ilícitos é a inocorrência deles, essa tarefa de prevenção passa ao largo dos casos de improbidade administrativa no Brasil.

Ainda sob a vigência da redação originária da Lei de Improbidade Administrativa, que previa expressamente a colegitimidade ativa da pessoa jurídica interessada, o Ministério Público já figurava como o maior demandante nas ações civis públicas para responsabilização por ato de improbidade, respondendo por 73,73% das demandas, no período de 2010 a 2013.⁶⁵⁷ Esse quadro foi intensificado com a entrada em vigor do novo art. 17, *caput*, trazido pela Lei n. 14.320, de 25 de outubro de 2021, que embora tenha durado pouco tempo até sua declaração de inconstitucionalidade feita em 31 de agosto de 2022 pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 7043, passou a prever a legitimidade ativa exclusiva ao MP para as demandas de improbidade administrativa.

Esse protagonismo demandista do Ministério Público na seara da improbidade administrativa não tem gerado efeitos repressivos e preventivos suficientes, cuja ineficácia empírica atualizada confirma e reforça a necessidade de alteração do perfil eminentemente repressivo, demandista, sem planejamento e isolado para um modelo governante de atuação, que incorpore e execute os preceitos e práticas da NGP rumo ao aumento da eficiência no controle da corrupção.

3.3.1 A Ineficácia e Insuficiência da Atuação Demandista Anticorrupção: “Crise Da Justiça”

Seguindo a linha da *virada pragmático-científica* mencionada por Luís Roberto Barroso, que visa a “nos libertar de discursos tonitruantes e da retórica vazia, descompromissada do mundo real” e em que “o empirismo significa a valorização da experiência como fonte de conhecimento e legitimação das escolhas públicas”⁶⁵⁸,

⁶⁵⁶ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**, p.77-96.

⁶⁵⁷ UNIVERSIDADE DE ITAÚNA (Brasil). **Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Brasília: CNJ, 2015.

⁶⁵⁸ Trecho de seu voto no HC 152.752. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp?numDj=68&dataPublicacao=10/04/2018&incidente=5346092&capitulo=2&codigoMateria=3&numeroMateria=7&texto=7479765>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

confirma-se adiante a hipótese da ineficácia da atuação demandista do Ministério Público anticorrupção, pelo estudo acurado de dois indicadores: número de ocorrências de improbidade administrativa registrado pela Instituição (inquéritos civis e procedimentos preparatórios) e índices de julgamento das respectivas ações (favorabilidade e números das Metas Nacionais do Poder Judiciário).

Conforme demonstrado por Alencar e Gico Júnior⁶⁵⁹, os dados de ineficiência do Sistema de Justiça⁶⁶⁰ no Brasil para a repressão e prevenção à corrupção são chocantes: a probabilidade de punição jurisdicional criminal e civil dos envolvidos com a corrupção é inferior a 5%!

Esse estudo relevantíssimo confirmou, de forma pioneira e empírica, o que, há muito tempo já revelavam os indicadores de opinião pública sobre a corrupção no Brasil: existe uma sensação coletiva de impunidade. Nele, adotou-se concepção ampla de “sistema judicial”, de modo a incluir não apenas os magistrados, mas também membros do Ministério Público, os advogados, os policiais, etc.. Todavia, leva em conta apenas os provimentos jurisdicionais sancionatórios, para fins de aferição da ineficiência.

Adotando-se o indicador das condenações pelas instâncias oficiais, em casos de corrupção praticada por servidores públicos federais (corrupção burocrática) dos principais Ministérios (Fazenda, Planejamento, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Relações Exteriores, Desenvolvimento Agrário), durante o período de 1993 a 2005, os pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas fizeram uma listagem de servidores punidos administrativamente e compararam esses dados com outros dados judiciais para cada um dos servidores, em busca de processos cíveis ou penais, independentemente de terem sido concluídos ou não.

Essa busca, que incluiu todas as Varas Federais, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF) abrangeu, também, os casos em que foi pedida a anulação da decisão administrativa e a reintegração.

No período de 1993 a 2005, foram identificados 687 servidores públicos demitidos, dos quais 246 (35,81%) por razões não relacionadas com corrupção e 441 (64,19%) por casos de corrupção, estes, necessariamente, portanto, também tipificados como atos de improbidade administrativa.

⁶⁵⁹ ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas*, São Paulo, v.7, n. 1, p. 75-98 jan./jun. 2011.

⁶⁶⁰ Sistema judicial é definido de forma ampla de modo a incluir não apenas os magistrados, mas também promotores públicos, os advogados, os policiais, etc.

Especificamente na área da improbidade administrativa, o mesmo estudo da FGV apontou que apenas 107 servidores demitidos administrativamente foram judicialmente acionados por improbidade administrativa (alguns, por mais de uma vez), o que significa que apenas menos de um quarto dos servidores demitidos administrativamente (24,26%) realmente enfrentou processos judiciais por improbidade administrativa. Desse total ínfimo, resultaram apenas 13 condenações judiciais por improbidade administrativa, das quais somente 7 definitivas (com trânsito em julgado).

Por esse recorte, o percentual de servidores que praticaram atos de corrupção (*lato sensu*) processados por improbidade administrativa foi de apenas 24,26%. Com base nesses resultados e aplicando-se a metodologia explicitada no referido estudo, conclui-se que o desempenho judicial do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa é de menos de 2%, pois a probabilidade de ser efetivamente condenado por improbidade administrativa é de apenas 1,59%!

Voltando os olhos para atuação do Ministério Público, extrai-se do relatório informativo “Ministério Público: um retrato”, de 2021, que no ano de 2020 o Ministério Público brasileiro instaurou 107.005 procedimentos extrajudiciais com o assunto improbidade administrativa, entre Notícias de Fato, Inquéritos Cíveis e Procedimentos Preparatórios e Administrativos, o que representa um aumento de 10% em relação ao ano de 2019.

O tema lidera, com folga abismal, o ranking temático do relatório como objeto de inquéritos cíveis e procedimentos preparatórios extrajudiciais instaurados pelos MPs Estaduais e do Distrito Federal e Territórios, com 36.489 ocorrências (26,89%) de um total de 135.674, seguido pela temática da defesa do meio ambiente (22.854) e do consumidor (7.668). A improbidade administrativa também foi o destaque nos assuntos dos inquéritos cíveis e dos procedimentos preparatórios extrajudiciais finalizados (31.952, no total) pelo MPF, aparecendo em 6.466 movimentações processuais (20,24%), seguida, nesse caso, por meio ambiente (2.711) e saúde (1.962).

Vejamos o que informa o “Anexo I.A – Extrajudicial – Inquérito Civil e Procedimento Preparatório”, dos relatórios “Ministério Público: um retrato”, dos anos de 2019 e 2020, para o ajuizamento de ações de improbidade administrativa pelos MPEs e MPDFT, vide Tabela 7:

TABELA 7 - Quantitativo de Inquéritos Cíveis e Procedimentos Preparatórios dos MPEs e MPDFT

Ano	Centro-Oeste Nº. %	Nordeste Nº. %	Norte Nº. %	Sudeste Nº. %	Sul Nº. %	Total geral Nº. %
2019	689 19,06	894 24,74	286 7,91	1.079 29,86	666 18,43	3.614 100
2020	420 19,21	532 24,34	180 8,23	575 26,30	479 21,91	2.186 100

Fonte: Ministério Público: um retrato – 2019 e 2020

Da simples análise desses dados, constata-se que o número de procedimentos instaurados apenas no ano de 2020 (36.489) é muito superior ao número de ações de improbidade administrativa ajuizadas nos anos de 2019 e 2020 somados (5.800), o que leva à conclusão lógica de que, por diversos fatores, um o modelo de atuação eminentemente demandista é e será claramente incapaz de dar vazão ao enorme acervo administrativo investigatório gerado nas unidades funcionais do MP brasileiro e, com isso, reprimir e prevenir satisfatoriamente a corrupção.

No plano federal, em 2020, das 3.091 ações civis públicas ajuizadas pelo o MPF, 789 (25,52%) foram para a responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa, as quais, embora possuam um desatacado histórico positivo, não atingem as metas anuais de favorabilidade fixadas no Planejamento Estratégico da Instituição e ainda dependem da (in)eficácia do Poder Judiciário em dar cabo do enorme passivo processual existente, o que gera a situação de ineficácia e impunidade, conforme Tabela 8:

TABELA 8 - Favorabilidade das Ações Civis Públicas de Responsabilização por Atos de Improbidade

Ano	Percentual de favorabilidade das ACPIAs
2016	74,26%
2017	73,26%
2018 (até junho)	75,82%

Fonte: Relatório de Atividades da Procuradoria-Geral da República 2017-2018

E isso pode ser confirmado pelo exame dos dados referentes às Metas Nacionais do Poder Judiciário⁶⁶¹, que, no caso dos julgamentos dos crimes contra a Administração Pública e das ações de improbidade administrativa, num recorte temporal de 2016 a 2020, sequer vêm sendo cumpridas à metade.⁶⁶²

⁶⁶¹ Formuladas anualmente, as Metas Nacionais têm o objetivo precípuo de promover o aperfeiçoamento do Poder Judiciário, com vistas à promoção de uma prestação jurisdicional mais célere à sociedade, com mais eficiência e qualidade. Além disso, as Metas Nacionais são uma das formas de verificar o alcance dos Macrodesafios estabelecidos na Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2015–2020.

⁶⁶² A hipótese da inefetividade da priorização da atuação demandista do MP no combate à corrupção, foi lançada na dissertação de mestrado, em referência aos anos de 2016 e 2017.

Especificamente, a Meta 4 foi assim disposta: a) Justiça Federal, FAIXA 1: 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2017; FAIXA 2: 60% das ações de improbidade administrativa e 70% das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2017; b) Justiça Estadual: 70% das ações distribuídas até 31/12/2017.⁶⁶³

Ressalve-se que, segundo o próprio CNJ, o termo “julgamento” não se refere à decisão definitiva ou com trânsito em julgado, mas representa decisões tendentes a pôr fim aos processos⁶⁶⁴. E mais, esses processos julgados não são os distribuídos exclusivamente no ano de medição, pois, devido ao acervo passivo dos Tribunais, podem se referir aqueles distribuídos em anos anteriores e ainda pendentes de julgamento.

Em 2020, pouco mais da metade dos 352.284 processos distribuídos foram julgados, ou seja, 182.539 (51,82%). Desse total julgado, 65.088 tratam da improbidade administrativa (54,72%), 117.364 aos crimes contra a Administração Pública (67,37%) e 87 aos ilícitos eleitorais (36,58%).

Essa relação entre acervo passivo e acervo julgado escancara a ineficácia do sistema sancionador puramente jurisdicional, sobrelevando o fator *tempo* como um grande obstáculo: dos 177.921 processos que se arrastam perante o Poder Judiciário numa média de 4,24 anos⁶⁶⁵, apenas 65.088 foram julgados, o que representa um desempenho pífio de apenas 36,58%.

A Justiça Estadual, principal receptora quantitativa das ações de improbidade, apresentou um total de 157.379 novas distribuições em 2020, com julgamento de apenas 52.970, o que representa somente 33,66% de eficácia. Em que pese esse ramo da Justiça ter cumprido 66,16% da Meta 4 para processos distribuídos e não julgados até 31/12/2016, ainda restou um passivo de 58.652 processos a julgar para o cumprimento da meta estabelecida (132.927 para julgar todo o passivo).

Segundo o painel Justiça em Números 2019, naquele ano ingressaram no Poder Judiciário 31.371 processos com o “Assunto 10011” (Improbidade Administrativa), 22.373 processos novos com o “Assunto 10012” (Dano ao Erário), 6.068 processos com

⁶⁶³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2020**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/relatorio-de-metas-nacionais-2020-v-f.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2022, p.19-22.

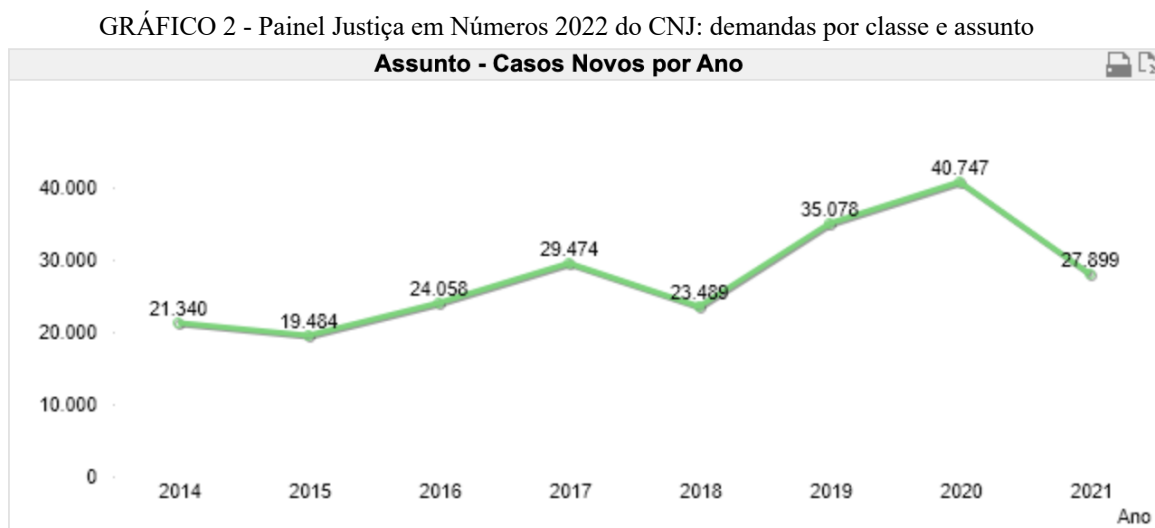
⁶⁶⁴ Conforme o próprio CNJ, por “julgamento” entende-se a “primeira decisão tendente a pôr fim ao processo ou incidente” em cada instância dos tribunais e são contemplados recursos e incidentes processuais.

⁶⁶⁵ UNIVERSIDADE DE ITAÚNA (Brasil). Op. cit., p.37.

o “Assunto 10013” (Enriquecimento ilícito), 17.022 processos com o “Assunto 10014” (Violação aos Princípios Administrativos).

Somando-se esses diversos assuntos, o painel Justiça em Números do ano de 2019 computou um total de 73.981 processos novos relacionados a atos de improbidade administrativa, em todas as instâncias do Poder Judiciário nacional”. Em 2020, foram 26.112 novos processos com o “Assunto 10011” (Improbidade Administrativa) e em 2021, foram 27.899, dos quais 15.686 por dano ao erário e 12.213 por violação aos princípios administrativos.⁶⁶⁶

Vejamos o gráfico de evolução da distribuição de novas demandas de improbidade, no período de 2014 a 2021:



Fonte: CNJ (2022)

Como já demonstrado, o Judiciário não consegue julgar sequer metade das metas de 70% dos feitos distribuídos nos anos anteriores, o que ocasiona um constante represamento processual e, portanto, um ciclo de ineficácia e de impunidade, a severos custos sociais. Restringindo o espectro de análise ao Estado de Minas Gerais, também é possível se comprovar e atualizar a hipótese da ineficácia do Sistema de Justiça no combate extracriminal à corrupção, por meio de tratamento dos dados registrados no biênio 2020-2021. Vejamos os dados lançados no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, para o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, conforme Tabela 9:

⁶⁶⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Painel Justiça em Números**. Disponível em https://paineis.cnj.jus.br/QuvAJAXZfc/opensoc.htm?document=qvw_1/painelcnj.qvw&host=QVS@neodimio03&anonymous=true>. Acesso em: 25 fev. 2022.

TABELA 9 - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Improbidade Administrativa

Ano	Número de condenações proferidas em 1ª instância com trânsito em julgado
2020	148
2021	213

Fonte: CNJ (2022)

O fator temporal, já identificado como grande empecilho à eficácia do sistema de responsabilização judicial por improbidade, pode ser confirmado aqui: nos registros de 2020 e 2021, o processo mais antigo tramitou por pouco mais de incríveis 16 anos, com ação ajuizada em 31/03/2003 e trânsito em julgado da decisão condenatória somente em 28/05/2019. E isso será agravado sobremaneira em virtude do novo regime prescricional inaugurado pela Lei n. 14.320, de 25 de outubro de 2021 – prescrição intercorrente de 4 anos.

Segundo o referido estudo realizado pelo CNJ em parceria com a Universidade de Itaúna/MG, o tempo médio decorrido entre o ajuizamento da ação de improbidade e o julgamento é de 4,24 anos; entre o ajuizamento e o trânsito em julgado, o prazo médio é de 5,15 anos.⁶⁶⁷

De outro lado, pesquisa realizada pelo Instituto Não Aceito Corrupção (INAC), por meio de análises pelo período de seis meses dos dados do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de Improbidade Administrativa – CNIA, feitas pela equipe de pesquisadores da ABJ (Associação Brasileira de Jurimetria), revelou que os tribunais brasileiros levam mais de 6 (seis) anos, em média, para julgar ações de improbidade administrativa⁶⁶⁸.

No Ministério Público do Estado de Minas Gerais, estado da federação que comporta o maior número de municípios (823) e, portanto, com maior potencial quantitativo de registros de procedimentos apuratórios de atos de improbidade, no biênio de referência 2020-2201 (período de 01/01/2020 a 31/12/2021), a judicialização dos casos de improbidade supera em muito as soluções administrativas consensuais, conforme Tabela 10:

⁶⁶⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Relatório de Atividades da Procuradoria-Geral da República, 2017-2018**. op. cit., p.85-86. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/portal/o-mpf/sobre-o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf/sobre/publicacoes/publicacoes-arquivos/Relatorio_Atividades_PGR_2017-2018.pdf?nocache100. Acesso em 1 nov. 2022, p. 85-86.

⁶⁶⁸ Disponível em: <http://naoaceitocorruptao.org.br/2017/radiografia/radiografia/tempos/>. Acesso em: 26 mai. 2018.

TABELA 10 - Quantitativo das ACPIAs e instrumentos extrajudiciais do MPMG 2020-2021

Acervo anterior	Número de Ics instaurados	Número de Ics encerrados	Número de ACPIAs ajuizadas	Número de Reuniões	Número de TACs/ANPCs ⁶⁶⁹	Número de Recomendações
16.725	5.906	8.860	1.295	556	35	486

Fonte: Sistema de Registro Único do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – SRU (2022)

No ano de 2022, entraram no 1.365 ações e saíram 1.402, vide Tabela 11:

TABELA 11 - Quantitativo das ACPIAs e instrumentos extrajudiciais do MPMG 2022

	Número de feitos que entraram no ano	Número de feitos que saíram no ano
Improbidade administrativa (assunto 10011)	1.365	1.402

Fonte: Portal da Transparência do MPMG – estudos estatísticos sobre atuação judicial 2022

Em outro recorte estatístico, no Estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 1994 e 2011, foram ajuizadas 325 ACPIAs pelos Núcleos de Cidadania do Ministério Público do Rio de Janeiro, que produziram apenas 70 decisões judiciais terminativas e míseras 8 decisões judiciais com trânsito em julgado, das quais somente 2 estavam em fase de liquidação de sentença no ano de 2015⁶⁷⁰.

Além de todos os fatores estruturais e funcionais (materiais e processuais) já evidenciados em nossa pesquisa anterior⁶⁷¹, o modelo de primazia da judicialização repressiva encontra outro severo obstáculo à sua mínima eficácia: a efetivação das condenações nas ações civis públicas de improbidade administrativa. Além das agruras enfrentadas na longa jornada de responsabilização – detecção, investigação, processamento e condenação – resta ainda como óbice a efetiva aplicação das sanções enfim aplicadas.

Em 2019, foi publicada a 2ª edição do documento “Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa: Manual e Roteiro de Atuação”⁶⁷², do Ministério Público Federal. Já na apresentação do manual, é constatada

⁶⁶⁹ Embora tenha sido legalmente instituído em 24 de dezembro de 2019, com entrada em vigor em 23 de janeiro de 2021 e reforma definitiva pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, o Acordo de Não Persecução Cível era contabilizado sob a mesma rubrica do Termo de Ajustamento de Conduta, no âmbito do MPMG, o que passou a ser diferenciado apenas em janeiro de 2022.

⁶⁷⁰ ROCHA, Pedro Cavalcanti de A. et al. A efetividade das ações de improbidade administrativa no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 55, p. 203-222, jan./mar. 2015.

⁶⁷¹ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. *A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa*, p.97-132.

⁶⁷² GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa: manual e roteiro de atuação*. 2. ed. Brasília: MPF, 2019.

a insuficiência do modelo demandista e desarticulado de atuação do MPF que concentra os melhores esforços do MPF ao reconhecimento judicial da prática de improbidade e à condenação nas sanções previstas em lei, sem dar a mesma importância à execução dessas penalidades, resultando na mais gravosa impunidade: “a decorrente da inefetividade da sanção imposta num título executivo judicial alcançado após anos de tramitação da correspondente ação e muito trabalho de todos os agentes desse sistema”.⁶⁷³ Na linha do que discorreremos criticamente até aqui, vale a pena transcrever trecho da introdução do Manual, baseado em evidências empíricas:

A condenação, apenas o meio necessário para se alcançar o sancionamento essencial à efetividade do combate à corrupção, ainda é visualizada muitas vezes como o fim a ser alcançado, suficiente por si. A cada ano, centenas de ações de responsabilização por atos de improbidade administrativa (AIAs) são propostas, recursos interpostos e contrarrazões apresentadas nos respectivos processos, consumindo muito tempo e trabalho dos membros e servidores da Instituição, sempre na busca de um mesmo objetivo: a condenação judicial do agente ímprobo. Uma vez alcançado um título exigível, contudo, a mesma Instituição e os mesmos membros e servidores que se mobilizaram tanto para alcançá-lo muitas vezes não mobilizam os mesmos esforços para a respectiva efetivação, às vezes pondo a perder todo o trabalho empenhado até então.⁶⁷⁴

Além do longo prazo já expendido até se chegar à condenação jurisdicional transitada em julgado, como agora exigido para todas as sanções previstas na LIA (§ 9º do art. 12) e, nos raros casos da não ocorrência da prescrição retroativa (nova previsão legal do § 5º do art. 23 da LIA), a efetiva punição dos agentes promovida pela execução da decisão condenatória aguarda ainda mais três, cinco ou até mesmo dez anos após sua exigibilidade, em patente prejuízo aos direitos fundamentais tutelados.

Conforme já comprovado pela pesquisa “Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade”, que analisou mais de 8 mil processos de ações de responsabilização por improbidade administrativa, julgados entre os anos de 2010 e 2013 em seis tribunais brasileiros (STJ, TRF4, TJSP, TJMT, TJPB e TJRN), os índices de êxito da efetivação das condenações são baixíssimos. Em apenas 10% dos processos nos quais houve condenação algum ressarcimento foi observado: 4% de ressarcimento integral e 6,4% ressarcimento parcial, o que levou os pesquisadores à conclusão de que “não há uma atuação mais precisa e incisiva na fase de execução dos julgados.”⁶⁷⁵ O documento do MPF indica que mecanismos como a

⁶⁷³ *Ibidem*, p.11.

⁶⁷⁴ *Ibidem*, p.9.

⁶⁷⁵ UNIVERSIDADE DE ITAÚNA (Brasil). Op. cit., p.69.

indisponibilidade suficiente adequada de bens, a hipoteca judiciária e a execução provisória da parte condenatória, ainda não são utilizados de forma eficiente pelo MP.

Por outro lado, conquanto fatores como o tempo (média de 4,24 anos), o enorme passivo processual (cumprimento de menos de 50% da Meta 4 do CNJ) e falta de estruturas especializadas que sejam suficientes a cumprir as metas impeçam o atingimento de patamares desejáveis de eficácia, o índice de favorabilidade das ações de improbidade ainda é alto. Isso comprova, por sua vez, o baixo grau de indeferimento de petições iniciais, de sentenças absolutórias e de extinção dos processos por eventuais nulidades. No Ministério Público Federal, o histórico de favorabilidade dessas demandas é de quase 75% (74,26% em 2016, 73,26% em 2017 e 75,28% até junho de 2018)⁶⁷⁶ e nos Ministérios Públicos Estaduais, apenas 17,59% das sentenças condenatórias foram reformadas pelos Tribunais de Justiça⁶⁷⁷.

Ademais, as conclusões de uma tentativa de confirmação empírica desta hipótese de abuso, resultantes da pesquisa “STJ em números”, do Instituto de Direito Público - IDP, não revelam nenhum dado que sugira maioria de absolvições, indeferimentos das petições iniciais por inépcia ou declarações de nulidades processuais que pudesse confirmar a tese de abuso ou ativismo punitivista no ramo da improbidade administrativa.⁶⁷⁸

Em desfecho, apesar da imprescindibilidade da atuação repressiva demandista em casos de improbidade administrativa que assim se apresentar como a mais adequada ao interesse público, fundada na aplicação dos princípios da obrigatoriedade e da indisponibilidade do interesse público, infere-se que esse modelo de primazia judicializante de controle externo da Administração Pública quanto a esses ilícitos é comprovada e evidentemente ineficaz para a promoção da integral tutela ao patrimônio público e da preservação dos demais direitos fundamentais, efetiva e potencialmente atingíveis pela corrupção. Portanto, a mudança de paradigma desta atuação primordialmente demandista e repressiva é necessária por dois fundamentos: adaptação

⁶⁷⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório de Atividades da Procuradoria-Geral da República, 2017-2018**. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/portal/o-mpf/sobre-o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf/sobre/publicacoes/publicacoes-arquivos/Relatorio_Atividades_PGR_2017-2018.pdf?nocache100. Acesso em 1 nov. 2022. p.85-86.

⁶⁷⁷ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. Op. cit.

⁶⁷⁸ A pesquisa analisou o perfil decisório do Superior Tribunal de Justiça em ações de improbidade administrativa em mais de 700 acórdãos, proferidos entre 2005 a 2018. Cf. CARNEIRO, Rafael Araripe. **STJ em números: improbidade administrativa**. Disponível em: <https://wpcdn.idp.edu.br/idpsiteportal/2020/06/STJ-em-n%C3%BAmeros_-improbidade-administrativa-JOTA-Info-1.pdf> Acesso em: 1 nov. 2022.

ao modelo da NGP; natureza jurídica dos bens tutelados pelo Ministério Público e ineficácia do sistema jurisdicional de responsabilização por atos de improbidade, sobretudo com as alterações promovidas pela Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 14.230/2021).

A própria essência fundamental difusa dos bens jurídicos, direitos e princípios tutelados (patrimônio público, probidade administrativa, direito à boa administração pública, dignidade da pessoa humana, solidariedade coletiva, dentre outros), cuja fruição é vital, constante e imediata, faz com que as consequências sociais da corrupção sejam desastrosas, conforme já apontado pela literatura especializada⁶⁷⁹. Os severos danos sociais, patrimoniais e morais, causados pelos atos de corrupção, com destaque para os tipos de improbidade, são de difícil mensuração e quase sempre irreversíveis, o que, por si só, já significam um importante fator indicativo de insuficiência (ou ineficiência) de uma atuação eminentemente reativa e repressiva, instrumentalizada pelo processo judicial.

Conseqüentemente, exsurge a necessidade de alteração desse perfil para um modelo que, pela implantação interna e externa dos princípios e práticas da NGP, atenda mais eficientemente às necessidades sociais quanto à função de tutela desses direitos fundamentais, com priorização da prevenção. Essa transformação pode ser iniciada pela análise crítica da atual metodologia de aplicada ao uso dos instrumentos administrativos do Ministério Público para, identificados os problemas, passar-se à proposta de implementação do modelo da NGP, tanto na gestão quanto na atividade finalística de combate extracriminal à corrupção – tutela do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito fundamental à boa governança.

3.3.2 Investigação sobre a Utilização dos Principais Instrumentos Extrajudiciais no Exercício da Atividade Administrativa Anticorrupção: Planejamento Estratégico e Plano Geral de Atuação; Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade; Portais da Transparência do MP; Controle Interno pela Corregedoria-Geral e Controle Externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público

Embora todo os processos de desenvolvimento institucional e de modernização da gestão tenham produzido algumas positivas alterações normativas, culturais e

⁶⁷⁹ Por todos, MAURO, Paolo. Op. cit.

pragmáticas na gestão institucional, a implementação dos preceitos e práticas de governança propugnados pelo modelo da Nova Governança Pública ainda é notoriamente incipiente e precária, desde o planejamento à execução das ações de governança na área do combate à corrupção. E isso pode ser constatado por um exame detido e estratificado de alguns dos instrumentos administrativos utilizados na gestão da Instituição, com destaque para o Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

3.3.2.1 Planejamento estratégico e Plano Geral de Atuação

O planejamento, enquanto elemento essencial de gestão, é tema e instrumento relativamente novo no âmbito do Ministério Público brasileiro e a incorporação das bases da NGP encontra-se em incipiente desenvolvimento.

Ainda sob a égide de um modelo de gestão gerencial, o primeiro Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público Brasileiro (PEN-MP) foi publicado pelo CNMP somente em 09 de novembro de 2011, em cumprimento ao que foi determinado pelo Plano Estratégico (PE-CNMP) de 2010. Com vigência inicial de 2011 a 2015, o instrumento serviu para a fixação da missão, da visão e dos valores do CNMP e do Ministério Público nacional, além dos 22 objetivos estratégicos e dos 46 indicadores⁶⁸⁰.

A última edição do PEN é de 2019, para o decênio 2020/2029, já com traços de institucionalização, ainda que incipiente, da Nova Governança Pública a serem analisados mais adiante, no Capítulo 4 desta tese.⁶⁸¹ Embora já houvesse a previsão normativa que incumbia ao seu Plenário a promoção permanente do PEN⁶⁸², desde o primeiro Regimento Interno do CNMP (Resolução CNMP n. 31/2008), somente em 2016 é que a criação, implantação, desenvolvimento e controle do planejamento no âmbito do Ministério

⁶⁸⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Planejamento Estratégico Nacional 2011-2015**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento_estrategico/PGR_Cartilaha_CNMP_Miolo.pdf> Acesso em: 4 maio 2021.

⁶⁸¹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Planejamento Estratégico Nacional: Ministério Público 2020/2029**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Final-LivretoCNMP-PlanejamentoEstrategico.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2022.

⁶⁸² Em consulta a todas as Resoluções expedidas pelo CNMP, o mais antigo Regimento Interno encontrado foi o do ano de 2008, aprovado pela Resolução CNMP n. 31, de 1º de setembro daquele ano. Cf. BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resoluções do CNMP**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/aceso_rapido/Resolucoes_CNMP.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2022.

Público brasileiro passou a ter normatividade unitária e institucionalização efetivas, por meio da edição da Resolução CNMP n. 147, de 21 de junho daquele ano.

Muito pouco, ou quase nada, se sabia sobre a existência de um Planejamento Estratégico Nacional, que contivesse um diagnóstico administrativo e finalístico da Instituição, com a identificação das prioridades, variabilidades e proposições de melhoria da gestão e da atividade-fim do MP em nível nacional.

Apesar da vigência do PEN 2011-2015, pode-se dizer que a efetiva institucionalização do planejamento ocorreu com a mencionada norma editada pelo CNMP em 2016 que, considerando a necessidade de institucionalizar o planejamento estratégico nacional do MP e seus respectivos planos, unidades de governança e gestão, instrumentos e desdobramentos, conferiu-lhe força normativa.

Analisando-se criticamente o Planejamento Estratégico do Ministério Público (nacional), pode-se apontar ao menos quatro fatores deficitários de maior destaque para a implementação de uma gestão e de uma atuação em que realmente se apliquem as diretrizes da governança, especialmente com funcionalidade anticorrupção: (i) deficiência de transparência ativa; (ii) pouca participação interna (membros e servidores) e externa (outras instituições sociedade civil); (iii) ausência de equilíbrio de atenção à atividade-fim em detrimento da atividade-meio; e (iv) priorização da repressão no planejamento do Programa Nacional com o tema Improbidade Administrativa e Corrupção.

O diagnóstico do PEN 2011-2015 não contou com a necessária transparência ativa que lhe promovesse ampla divulgação interna e externa, para propiciar conhecimento e ampla participação dos membros, servidores e sociedade. Não houve comunicação em massa para atingir o público-alvo das pesquisas de opinião e muito menos para propiciar a participação da sociedade. Foi realizado por meio de questionários dirigidos aos Procuradores-Gerais e aos outros membros, num curtíssimo período de 14 de março a 2 de abril de 2011. Apenas 10,5% dos membros do Ministério Público brasileiro participaram da pesquisa (1.474 membros), sendo 289 do MPF, 64 do MPT, 20 do MPM e 1.001 dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal e Territórios.

Além disso, foram 8 eventos regionais dedicados à atividade-fim e apenas 1 para a atividade-meio, o que demonstra pouca atenção à estruturação institucional para receber os influxos da governança.

A ausência de dedicação de esforços e recursos para a estruturação institucional, física e humana, gera evidente déficit de eficiência na promoção da atividade finalística

do Ministério Público, em todas as áreas, sobretudo no desempenho da função anticorrupção, carecedora de grandes e custosos investimentos administrativos para propiciar melhora na investigação, detecção, persecução, condenação e execução das condenações na área da improbidade administrativa.

Direcionada a análise para os componentes do Programa Nacional com a temática da Improbidade Administrativa e Corrupção, percebe-se a inclinação institucional ainda vigente de priorização da repressão, até então possível apenas na via jurisdicional: reduzir as fraudes nos processo licitatório e na execução dos contratos; combater o nepotismo, o desvio de função e análise dos contratos temporários e cargos comissionados; aumentar a fiscalização do Terceiro Setor; aumentar a capacidade de recuperação de ativos; fiscalização da transparência. Em nenhum trecho do programa se verifica a menção a preceitos de governança, como priorização à prevenção do ilícito, atuação em rede, consensualidade, prestação de contas, responsividade, capacitação permanente de pessoal, promoção da cultura da integridade (*compliance*), etc.⁶⁸³

No âmbito do MPF, consta no Relatório de Resultados 2015-2017 que a implantação do Planejamento Estratégico atingiu 95,31% no primeiro semestre de 2017, superando a meta de 94%. Num universo das 64 unidades definidas, 61 possuem o PE desdobrado em instrumentos de planejamento tático vigentes. Por outro lado, o indicador referente ao Cumprimento da Estratégia do MPF não chegava a 50% até 2015, passando a para 84,13% em 2016 e para 81,48% em 2017.⁶⁸⁴

Registre-se que, já identificada como área prioritária de atuação pela população em 2013⁶⁸⁵, a priorização estratégica do combate à corrupção somente passou a ser foco expresso de atuação a partir da gestão da PGR para o biênio 2013/2015⁶⁸⁶, embora tenha constado do Mapa Estratégico de 2012. No plano do MPMG, tomado como paradigma local (âmbito estadual), o Planejamento Estratégico foi instituído apenas em 2012 – primeiro Planejamento Estratégico (PE-MPMG) – pela Resolução PGJ n. 70, de 13 de

⁶⁸³ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNPM). **Planejamento Estratégico Nacional 2011-2015**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento_estrategico/Lanamento_PEN___v7.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022, p.35

⁶⁸⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório de resultados do Procurador-Geral da República: diálogo, unidade, transparência, profissionalismo, efetividade: 2015-2017**. Brasília: MPF, 2017, p.84.

⁶⁸⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório de resultados do Procurador-Geral da República: Governança, gestão, inovação e resultados: biênio 2011-2013**. Brasília: MPF, 2013, p.84.

⁶⁸⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório de resultados do Procurador-Geral da República: diálogo, unidade, transparência, profissionalismo e efetividade: 2015-2017**, p.17.

setembro daquele ano⁶⁸⁷, com vigência de 2010 a 2023 e com ciclos de revisão quadrienal, regulamentados pela Resolução PGJ n. 72 do mesmo ano⁶⁸⁸. Atualmente, encontra-se em execução o PE-MPMG 2020-2029⁶⁸⁹, em virtude da formulação, em 2019, do novo Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público (PEN-MP) pelo CNMP, cujo plano tem vigência para o período de 2020-2029 e no qual a corrupção e defesa do patrimônio público figuram em primeiro lugar no diagnóstico de priorização de atuação finalística.⁶⁹⁰

Apesar de algumas distorções sistêmicas, há disposições dignas de registro do início da institucionalização da NGP. No Anexo II do PE-MPMG 2010-2023 que dispõe sobre os “Objetivos e Iniciativas Estratégicos para os Resultados para a Sociedade”, consta como objetivo específico o “Combate à corrupção e defesa do patrimônio público”, em que já foram esboçados alguns traços genéricos de atividade preventiva, com foco na fiscalização (itens III, IV e IV): fiscalização da gestão pública, da regularidade dos concursos públicos e contratação de servidores, bem como da regularidade das licitações.

No campo “Objetivos e Iniciativas Estratégicos para os Macroobjetivos” constam algumas disposições que evidenciam o início da implementação dos preceitos da NGP no âmbito interno do MPMG: (i) participação administrativa – “Aprimorar o acesso da sociedade ao Ministério Público”; (ii) transparência ativa e *accountability* – “Divulgar para a sociedade as atribuições, as ações e os resultados da atuação do Ministério Público”; fomento e coconstrução das políticas públicas – “Fomentar e fiscalizar a adoção de políticas públicas para a melhoria dos indicadores e para a transformação da realidade

⁶⁸⁷ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n. 70, de 13 de setembro de 2012**. Disponível em: < https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C644-28-res_pgj_70_2012.pdf > Acesso em: 25 mar. 2022.

⁶⁸⁸ Segundo o artigo 3º dessa norma: “As revisões do Plano Estratégico serão promovidas nos períodos de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016 e de janeiro de 2019 a fevereiro de 2020 pela Secretaria Especial de Planejamento Estratégico e pela Coordenadoria de Planejamento Institucional, com a participação das Procuradorias e das Promotorias de Justiça, dos Centros de Apoio Operacional, das Coordenadorias Especializadas e do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON-MG), conforme a orientação do Conselho de Gestão Estratégica (CGE).” Cf. MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n. 72, de 13 de setembro de 2012**. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C641-28-res_pgj_72_2012.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2022.

⁶⁸⁹ Disponível em: https://transparencia.mpmg.mp.br/arquivo/planejamento_estrategico/finalidades_e_objetivos_institucionais_e_estrategicos/periodo_vigente/2020/Plano_Estrategico_MPMG_periodo_2020-2029.pdf. Acesso em: 25 mar. 2022.

⁶⁹⁰ Segundo o infográfico do diagnóstico para elaboração do PEN-CNMP, a corrupção e a defesa do patrimônio público estão em primeiro lugar no ranking de importância, tendo 78% dos respondentes respondido que são os temas “mais importantes”, com nota 5 de intensidade. Disponível em: <<https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/DiagnosticoPEN/DadosDemograficos>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

social”; atuação em rede concertada – “Aprimorar a interlocução com os demais órgãos e instituições”⁶⁹¹

Em 2019, foi realizada a revisão do Planejamento Estratégico 2020-2029⁶⁹², por meio de diagnóstico eletrônico (*MPforms*) remetidos para os integrantes da Instituição (membros e servidores, estagiários, terceirizados), além de pesquisas à sociedade. As informações ali coletadas serviram como subsídio para a elaboração das diretrizes de longo prazo da Instituição, as quais compõe o Plano Estratégico 2020-2029.

O Plano de Comunicação desse PE-MPMG 2020-2029 teve início em 04/07/2019, com a divulgação da primeira peça de publicidade no sítio eletrônico do MPMG, seguido pela segunda peça em 12/07/2019. Ao todo, foram produzidos: a) para o público interno: 2 peças para envio de e-lista; 1 peça para envio de *Whatsapp*; 1 banner para divulgação na intranet; b) para o público em geral: 1 vinheta de divulgação na internet; 3 postagens com animação para redes sociais (*Instagram* e *Facebook*); 1 vinheta animada para a Semana do Ministério Público 2019.⁶⁹³

Embora tenha havido um considerável empenho no trabalho de comunicação e de propagação do diagnóstico, do total de 1.428 respondentes ao questionário, em coleta realizada no período de 12 de julho a 18 de agosto de 2019, 1.078 efetivamente responderam de forma completa, dos quais apenas 192 membros, 374 servidores e 242 cidadãos participantes das pesquisas. Dividindo-se o espectro da pesquisa em interno e externo, temos: a) no âmbito do MPMG, foram: 192 membros; 374 servidores; 189 estagiários e 39 terceirizados, o que corresponde, respectivamente, a 17,81%, 34,69%, 17,53% e 3,62% do total de respondentes.⁶⁹⁴ No âmbito externo, foram: 242 cidadãos (22,45%); 6 representantes da sociedade civil organizada (0,56%); 2 integrantes de outros MPs (0,19%); 25 integrantes do Poder Executivo (2,32%); 4 integrantes do Poder Legislativo (0,37%) e 5 integrantes do Poder Judiciário (0,46%).

Esses dados comprovam, de forma acachapante, o baixíssimo grau de participação democrática interna e externa na elaboração do PE-MPMG, bem como o ainda menor grau de atuação em rede com a sociedade e com as outras instituições, o que reclama

⁶⁹¹ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n.70**, de 13 de setembro 2012.

⁶⁹² MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Planejamento Estratégico - 2020-2029**. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://transparencia.mpmg.mp.br/arquivo/planejamento_estrategico/finalidades_e_objetivos_institucionais_e_estrategicos/periodo_vigente/2020/Plano_Estrategico_MPMG_periodo_2020-2029.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

⁶⁹³ Ibidem, p.13.

⁶⁹⁴ Ibidem, p.62.

premente necessidade de implementação desses princípios no PE, como método de institucionalização da NGP.

Outro instrumento de planejamento é o Plano Geral de Atuação – PGA, cuja análise será restrita ao âmbito do MPMG e que se subdivide em PGA-Administrativo e PGA-Finalístico. Sua previsão normativa consta no art. 19 da Lei Complementar nº 34/1994 e sua primeira regulamentação veio a lume com a Resolução PGJ nº 70/2012, que dispôs sobre Plano Estratégico e o Modelo de Gestão do Ministério Público do Estado de Minas Gerais 2010-2023, em decorrência da construção do Planejamento Estratégico 2010-2023.

O Plano Geral de Atuação-Área-fim (PGA-Finalístico), é um portfólio de projetos estratégicos institucionais, tem caráter perene e é revisado anualmente em atividade coordenada pela Coordenadoria de Planejamento Institucional (COPLI), com a participação das Procuradorias e das Promotorias de Justiça, dos CAOs, das Coordenadorias Estaduais e do PROCON-MG, sob a supervisão do Conselho de Gestão Estratégica (CGE), sendo que sua aprovação se dá pela Câmara de Procuradores de Justiça (CAPJ). Trata-se de instrumento de planejamento institucional composto por objetivos voltados exclusivamente à obtenção de resultados para a sociedade, construído de modo a aglutinar os esforços dos órgãos de execução do MPMG, de outras instâncias institucionais e de órgãos e entidades.

O PGA-Administrativo foi instituído pela Resolução PGJ nº 70/2012, em decorrência da construção do Planejamento Estratégico 2010-2023, concebido como instrumento de planejamento institucional indutor da concretização dos macro-objetivos do Mapa Estratégico, composto por Projetos de Eficácia – Resultados para a Sociedade e por Projetos Estruturantes Administrativos, priorizados anualmente de forma alinhada aos processos de planejamento orçamentário e de planejamento da atividade-fim (art. 9º, VII, da Res. PGJ nº 70/2012). O Plano Geral de Atuação-Área-fim (PGA-Finalístico), por seu turno, também é instrumento de planejamento institucional composto por objetivos voltados exclusivamente à obtenção de resultados para a sociedade, construído de modo a aglutinar os esforços dos órgãos de execução do MPMG, de outras instâncias institucionais e de órgãos e entidades (art. 9º, VI, da Res. PGJ nº 70/2012).

O MPMG parece ter sido vanguardista na aplicação, ainda que pouco conhecida, dos preceitos da participação administrativa, da democracia externa e interna, embora ainda tenha pecado na transparência ativa do seu Planejamento Estratégico 2010-2023.

Segundo informações constantes no Plano Geral de Atuação Finalístico 2012-2013⁶⁹⁵, a elaboração do PE-MPMG 2010-2023 contou com a presença de 80% dos membros da Instituição e foi realizada em seis etapas: diagnóstico, identificação de cenários, elaboração do plano estratégico, elaboração do mapa estratégico, elaboração dos planos operacionais e construção do modelo de gestão estratégica. O processo contou com a consultoria da empresa *PwC – Price WaterhouseCoopers* e o diagnóstico foi realizado por meio de questionário eletrônico aplicado aos membros e servidores e de entrevistas com os ocupantes de cargos de coordenação. Abriu-se espaço também para o público externo, que foi convidado a responder a questionário eletrônico específico e a participar de encontros presenciais com a sociedade civil organizada.

A análise de todos os dados colhidos foi feita pela metodologia aplicada (*The Guide*) e identificou os pontos fortes e as principais queixas do MPMG: pessoas, tecnologia, processos internos, estrutura e estratégia. Em que pese o registro de participação de 80% dos membros do MPMG, a composição das oficinas de desdobramento do Plano de Atuação Estratégica, que se prestam a efetivar na prática o resultado, contou com apenas 254 pessoas, entre membros e servidores, o que representa um déficit participativo, fator característico da incipiência da institucionalização dos preceitos da NGP, principalmente a transparência⁶⁹⁶

O PGA Administrativo do MPMG mais antigo a que se tem acesso no desatualizado site da Instituição é o de 2016⁶⁹⁷, no qual se pode identificar a insuficiência de divulgação e adesão participativa de membros e servidores. Cumprindo os ciclos de gestão estratégica, estipulou-se um prazo de apenas 41 (quarenta e um) dias para o envio de projetos pelos participantes, tendo sido realizadas neste período apenas 2 (duas) ações de comunicação, com a finalidade de fomentar a participação dos integrantes da Instituição. Além disso, não se verificou nenhum projeto que contemplasse investimentos estruturais nas áreas administrativas afetas ao combate à corrupção (ex.: investimentos em recursos físicos, tecnológicos e humanos da Central de Apoio Técnico – CEAT), o que é fundamental para a implementação da NGP.

⁶⁹⁵ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenadoria de Planejamento Institucional. **PGA - Plano Geral de Atuação Finalístico: 2012-2013**. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, 2012, p.9.

⁶⁹⁶ Ibidem, p.17.

⁶⁹⁷ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **PGAs**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/planejamento-institucional/planejamento-estrategico/plano-geral-de-atuacao/pgas.shtml>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

Para o PGA-Administrativo 2017-2018⁶⁹⁸, os membros e servidores foram comunicados apenas por 2 vezes para participarem, por meio de e-mail institucional. Foram apenas 3 (três) propostas enviadas por membros e servidores, e nenhuma do total se referia à temática da governança pública. A partir do PGA-Administrativo de 2019, a revisão passou a ser anual, nos termos do art. 19 da Lei Orgânica do MPMG e a grande maioria dos projetos administrativos foi na área de Tecnologia da Informação, sem, ainda, contar com a previsão da tão almejada reestruturação física e de pessoal da CEAT, indispensável à eficiência investigativa no combate à corrupção, especialmente no setor de perícias.⁶⁹⁹

Por outro lado, o PGA-Finalístico, aparentemente priorizado pela Instituição, já vem sendo utilizado desde 2002, quando se utilizou a metodologia do planejamento estratégico pela primeira vez, fundada no tripé “missão, visão e valores”, bem como na análise SWOT ou FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças em português), que oportunizaram um diagnóstico interno e externo que serviu de base à fixação de objetivos e estratégias junto aos CAOs – Centros de Apoio Operacional. A consulta direta aos membros e servidores foi utilizada pela primeira vez no PGA-Finalístico de 2005-2006, por reuniões regionais, que viabilizaram a eleição de prioridades temáticas e estratégias de atuação. A abertura à sociedade teve início apenas em 2007, quando se viabilizaram consultas populares para a eleição das prioridades institucionais, o que foi seguido em 2008, pelo estabelecimento de um Plano de Metas, orientado por consultas públicas por meio de Audiências Públicas. Finalmente, em 2009 foram criados órgãos de acompanhamento, como o Fórum Permanente dos CAOs – FPCAO, sendo que, na temática anticorrupção, o objetivo foi inibir as contratações públicas irregulares por

⁶⁹⁸ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **PGA: Plano Geral de Atuação – Área Administrativa: 2017/2018.** Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/68/A2/DD/05/0844A7109CEB34A7760849A8/PGA%20Administrativo%202017-2018%20-%20Atualizado%2008-11-2018.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

⁶⁹⁹ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenadoria de Planejamento Institucional. **PGA - Plano Geral de Atuação Finalístico: Área Administrativa: Revisão 2019.** Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, 2019.

. MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenadoria de Planejamento Institucional. **PGA - Plano Geral de Atuação Finalístico: Área Administrativa: Revisão 2019.** Belo Horizonte: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, 2019. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/data/files/AA/92/50/F4/0844A7109CEB34A7760849A8/PGA%20Administrativo%202019%20-%20minuta%20v4%20-%202019-11-13.pdf>> Acesso em: 30 mar. 2022.

dispensa e inexigibilidade de licitação, ainda com priorização repressiva judicializante (Metas 11.1 e 11.2).⁷⁰⁰

Segundo o PGA-Finalístico de 2012-2013 do MPMG, foi feito um mapeamento dos últimos PGAs-Finalísticos, chegando-se a alvissareiras conclusões que já indicavam uma preocupação com a amplitude da divulgação do feito e da participação dos membros e servidores⁷⁰¹.

Especificamente sobre o combate à corrupção e defesa do patrimônio público, o PGA-Finalístico 2012-2013 traçou como projeto de Resultados para a Sociedade a fiscalização da implementação dos portais da transparência pública, conforme Lei Complementar n. 131/2009, o que já demonstrava uma vertente de governança, especialmente pela atuação preventiva de fiscalização/análise de riscos, muito embora não se tenha indicado a preferência pela consensualidade – utilização da Recomendação e do TAC para atingir o objetivo de cumprimento normativo quanto à transparência eletrônica – como se deu, adiante, com o Projeto Águas Limpas, que será analisado no final do Capítulo 4.

Desde o Plano de 2016-2017, a corrupção e a improbidade administrativa já figuravam na primeira colocação do ranking dos principais problemas enfrentados pelo Ministério Público de Minas Gerais, na visão dos membros e servidores da Instituição, temas eleitos por 73 respondentes, ou seja, por 10,21% do total de questionados, sem que, até então, se desse efetividade à de priorização da função Ministerial de combate à improbidade, de forma uniforme (princípio da unidade), em rede, democrática e com priorização da prevenção; o que passou a ser incorporado mais recentemente, ainda que de forma assistemática e incipiente.

Para aprofundar o conhecimento sobre a metodologia de pesquisa com membros e servidores, procedeu-se à solicitação de informações sobre o Plano Geral de Atuação à Diretoria de Planos, Projetos e Programas Institucionais – DPIN, da Superintendência de

⁷⁰⁰ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenadoria de Planejamento Institucional. **Metas 2009-2010**. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, 2009.

⁷⁰¹ Nesse sentido, o texto do PGA 2012-2013: “PGAs 2002 a 2004, realizados mediante consulta por meio de ofícios a todos os promotores de Justiça da Instituição, utilizando-se a metodologia do planejamento estratégico; Novo PGA 2005-2006, com a eleição democrática de prioridades regionais e a construção conjunta em encontros presenciais nas macrorregiões do Estado; Plano de Metas 2007-2008 que promoveu a divulgação dos resultados ao público externo; e PGA 2009-2010, com metas e indicadores propostos pelos Centros de Apoio Operacional e Coordenadorias a partir das questões levantadas em Audiências Públicas e discutidas em listas temáticas com os promotores de Justiça oficiantes nas áreas respectivas.” (MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenadoria de Planejamento Institucional. **PGA - Plano Geral de Atuação Finalístico: 2012-2013**, p. 01-66)

Planejamento e Coordenação – SPC, da Coordenadoria de Planejamento Institucional – COPLI⁷⁰². Em resposta, informou-se que o modelo atual de elaboração dos PGAs não utiliza a aplicação de questionários de consulta aos integrantes da instituição ou à sociedade.

Em linhas gerais, a COPLI apoia os coordenadores de CAOs e Coordenadorias Estaduais na elaboração – e depois na execução – de projetos que atendam às prioridades listadas no Plano Estratégico da Instituição. Eventualmente, referidos coordenadores, enquanto catalisadores e agregadores da atuação finalística em sua área de atuação, podem consultar e debater com os órgãos de Execução e/ou coordenadores regionais – o que é até incentivado pela COPLI – acerca do tema do projeto a ser proposto. De forma similar, para o PGA Administrativo as propostas de projetos são elaboradas em conjunto com os responsáveis por cada área – Coordenadores, e Superintendentes – com apoio da Diretoria Geral e Procuradoria-Geral de Justiça Adjunta Administrativa.

Embora seja justificável, sob o ponto de vista da especificidade, a delegação de solicitação de coleta de dados para diagnóstico aos CAOs pela COPLI, o resultado da participação democrática para a construção dos PGAs, como demonstrado empiricamente a seguir, está longe do ideal, notadamente pelo CAOPP (Centro de Apoios Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público), ponto nevrálgico para a implementação da NGP.

Para o biênio 2016-2017, a comunicação prévia para a realização do diagnóstico foi feita apenas por 11 atos, no período entre 14/07/2015 a 26/08/2015 (3 informes no portal eletrônico do MPMG; 1 Ofício Circular da COPLI; 1 comunicado do CAO Saúde; 4 divulgações por e-mail; 1 divulgação pelo sindicato dos servidores; 1 publicação do Diário Oficial) e o diagnóstico foi realizado por meio de formulário eletrônico, desenvolvido em ferramenta institucional denominada *MPForms*, disponibilizado em área restrita do portal intranet MPMG, entre os dias 17 de julho e 31 de agosto de 2015, com três perguntas destinadas ao público interno (“Informe a maior demanda social apresentada ao Ministério Público, a solução mais adequada e as estratégias a serem adotadas para seu enfrentamento”). Note-se que não houve nenhum ato de divulgação por parte do CAOPP.

⁷⁰² A COPLI, criada em setembro de 2001, é órgão de assessoramento do Procurador-Geral de Justiça e tem como finalidade programar, desenvolver, orientar, acompanhar e avaliar as atividades de planejamento, de modernização administrativa e de gestão de documentos, bem como as de construção de indicadores de desempenho institucional e de macroambiente interno do MPMG.

Segundo a metodologia de amostragem, seriam necessários 351 integrantes do MPMG, dos quais 280 membros e 341 servidores. Todavia, incrivelmente, somente uma resposta válida por integrante do MPMG foi computada pelo recurso MPForms.⁷⁰³ Por outro lado, a abertura democrática social foi bem-feita, totalizando 2.003 cidadãos mineiros entrevistados, distribuídos proporcionalmente ao tamanho da população de cada uma das dez Macrorregiões do Estado, com destaque para a área do combate à corrupção, segunda colocada no ranking de prioridades de atuação do MPMG, com 17,9% dos votos. Para o PGA-Finalístico de 2018-2019, o prazo para o diagnóstico foi de apenas 19 dias (9 a 27 de outubro de 2017), com propagação prévia de peças de comunicação cujo número não foi mencionado no documento disponibilizado⁷⁰⁴, com 761 respondentes no total, mas o relatório não especifica a qualidade deles (membros, servidores e cidadãos mineiros)

Em finalização, essas mesmas deficiências de participação democrática, de transparência (comunicação) e de ausência de priorização sistematizada do combate à improbidade administrativa são sentidas na execução e no controle do PE e do PGA. Após a realização do diagnóstico e do recebimento das propostas de ações no MPMG, apenas aqueles que apresentaram os projetos e as respectivas coordenadorias é que comunicam sobre o seu cumprimento à Administração Superior. Na área administrativa, o impacto negativo dessas vicissitudes é até reduzido, porquanto o acompanhamento do relatório de cumprimento do PGA Administrativo é feito a partir de dados disponibilizados pelos gerentes de projeto e compilados pela COPLI, contendo: nome, indicador da situação e unidade responsável pelo projeto; cronograma de execução do projeto, contendo as ações planejadas, os prazos estimados para execução e a situação de cada tarefa; informações sobre as metas definidas para os projetos e os indicadores associados; e informações complementares a respeito da execução do projeto.

O problema maior está no PGA Finalístico, porque a pouca participação democrática (interna e externa), a parca transparência ativa (comunicação da construção do PGA) e a ausência de priorização sistêmica do combate à improbidade (eleito como o

⁷⁰³ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Disponível em: [https://transparencia.mpmg.mp.br/arquivo/planejamento_estrategico/dados_gerais_de_acompanhamento/pga_finalistico/PGA-Finalistico-\(2016-2017\)-Caderno-II-Metodologia_2017.pdf](https://transparencia.mpmg.mp.br/arquivo/planejamento_estrategico/dados_gerais_de_acompanhamento/pga_finalistico/PGA-Finalistico-(2016-2017)-Caderno-II-Metodologia_2017.pdf) Acesso em: 30 mar. 2022.

⁷⁰⁴ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **PGA: Plano Geral de Atuação Finalístico: 2018-2019.** Disponível em: https://transparencia.mpmg.mp.br/arquivo/planejamento_estrategico/dados_gerais_de_acompanhamento/pga_finalistico/PGA_Finalistico_2018-a-2019_2018.pdf Acesso em: 30 mar. 2022.

maior problema entre os membros) impactam diretamente nos rumos tomados pela Instituição, reduzindo-se, portanto, sensivelmente, a responsividade e a legitimidade social que do MP se espera.

Por todo o exposto, pode-se inferir que, inobstante o planejamento tenha sido incorporado às atividades administrativa e finalística do Ministério Público, especialmente após ter ganhado força normativa no ano de 2012, o que se percebe é a incipiência da institucionalização de princípios e práticas do modelo da NGP na elaboração, execução e controle do Planejamento Estratégico e dos Planos Gerais de Atuação, tais como: fragilidades na comunicação e na transparência dos planos (Planejamento Estratégico Nacional, Planejamento Estratégico do MPMG e Planos Gerais de Atuação Administrativo e Finalístico); pouca participação dos membros, dos servidores e da sociedade no diagnóstico e na elaboração dos objetivos e das ações prioritárias; falta de atenção ao equipamento da área técnica de auxílio às investigações dos atos de improbidade; atuação preventiva não consta como prioridade na atuação funcional.

Em conclusão, todo o exposto demonstra a necessidade incremento da governança para que o PE e os PGAs cumpram a contento suas funções, frente à complexidade e dinâmica das demandas sociais pelos préstimos do Ministério Público.

3.3.2.2 Fórum Permanente de Resultados Para a Sociedade

Com vistas a dar concretude à participação administrativa, à transparência, ao binômio prestação de contas/responsividade e à coconstrução das políticas públicas, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, de forma pioneira e por meio da Resolução PGJ n. 71, de 13 de setembro de 2012⁷⁰⁵, criou um importantíssimo instrumento orgânico para a implementação da Nova Governança Pública, tanto no âmbito interno, quanto no âmbito externo da Administração Pública sobre a qual exerce o controle externo na realização de suas funções institucionais: o Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade.

⁷⁰⁵ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n. 20, de 31 de março de 2022.** Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/data/files/CE/37/B4/7B/F744A7109CEB34A7760849A8/RESOLU_O%20PGJ%20N_%2071_%20DE%2013%20DE%20SETEMBRO%20DE%202012.pdf. Acesso em: 28 abr. 2022.

Trata-se de uma unidade organizacional colegiada, componente da “Estrutura de Governança” desenhada para o MPMG⁷⁰⁶, vinculada ao Conselho de Gestão Estratégica, cuja finalidade é orientar, articular, integrar e acompanhar as ações das Procuradorias de Justiça, dos Centros de Apoio Operacional, do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON-MG) e das Coordenadorias Especializadas, além de subsidiar a tomada de decisão do Conselho por meio da análise, proposição da priorização e do acompanhamento dos planos, programas e projetos relacionados aos Resultados para a Sociedade do Mapa Estratégico do MPMG.

Presidido pelo PGJ Adjunto Institucional e composto por coordenadores de órgãos de apoio à atividade-fim, sua função básica é, após receber as informações consolidadas da COPLI sobre o acompanhamento dos projetos integrantes do PGA Finalístico (COPLI), eleger as prioridades, acompanhar a execução dos planos, projetos e ações propostos e, ainda, analisar e encaminhar ao CGE proposições de posicionamentos institucionais e de alinhamento.

Extraí-se do próprio texto normativo que o MPMG adotou expressamente a "governança" como modelo de gestão - embora estivesse mais bem nominada como *Governança Pública* (“*Nova Governança Pública*”) - bem como trouxe em seus considerandos diversos princípios desse contemporâneo perfil de administração: participação democrática; equidade; transparência; prestação de contas (*accountability*); responsabilidade institucional; e revisão periódica da execução do planejamento estratégico.

Muito embora represente notável importância estrutural e funcional à realização das missões do MPMG, o FPRS não passa imune a algumas críticas referentes à sua estrutura e funcionamento.

A composição do Fórum não contempla nenhum órgão de execução Ministerial, mas apenas os coordenadores CAOs. Apesar de os coordenadores possuírem meios de receber as demandas dos Promotores e Procuradores que atuam na “linha de frente” em cada área finalística da Instituição, essa atividade é pouco divulgada e pouco frequente, ainda que haja previsão de reunião bimestral.

⁷⁰⁶ Segundo o PE 2020-2029, “O modelo de governança desenhado para o MPMG tem como objetivo viabilizar, de maneira sistemática, as instâncias necessárias para interações, discussões, estudos e tomadas de decisão sobre o planejamento estratégico, de forma a garantir a execução da estratégia e sua reflexão futura.” Com a finalidade de acompanhar o desenvolvimento das ações e garantir a gestão do plano estratégico e dos planos gerais de atuação, foram criados órgãos colegiados permanentes e específicos para o monitoramento e tomada de decisão, dentre os quais, o Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade.

A regulação normativa do órgão também não permite a participação de nenhum representante da sociedade civil, ainda que por uma sessão extraordinária, que abrisse esse canal de comunicação, o que permitiria a participação democrática, tanto para subsidiar diagnósticos, quanto para viabilizar proposições diretas por parte dos destinatários da atuação ministerial.

A transparência ativa na divulgação dos resultados para a própria sociedade também é precária e sequer foi prevista como competência do órgão no art. 18 da Resolução PGJ n. 71/2012, sendo certo que ainda é rara a utilização da estrutura de comunicação do MPMG para que se possa aumentar o alcance dessas informações e prestação de contas.

Por fim, falta ao FPRS o estabelecimento de mecanismos de atuação em rede integrada com outras instituições e órgãos públicas, especialmente no campo do controle da administração pública, como os Tribunais de Contas, as Controladorias-Gerais e as Ouvidorias, que possam viabilizar a troca de informações nesta área de atuação do MP com vistas à formulação de diagnósticos mais amplos e completos, bem como de prognósticos mais eficientes, tudo em rede de concertação administrativa.

3.3.2.3 Portais da Transparência do MP

Sob a égide do Estado Democrático de Direito, o princípio da transparência administrativa, muito embora não possua previsão normativa constitucional expressa, é consequência lógica e indissociável dos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular (democracia participativa). Nesse sentido, preleciona Wallace Paiva Martins Júnior:

Em escala decrescente, o princípio da transparência é inerência do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional resulta como valor impresso e fim expreso pelos princípios da publicidade, motivação e participação popular, uma vez que todos apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição, e certidão, e o direito à informação, tidos como mecanismos essenciais no controle jurisdicional da transparência.⁷⁰⁷

⁷⁰⁷ MARTINS JÚNIOR. Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.34-35.

O princípio da publicidade também é corolário do princípio democrático e possui dimensão ambivalente. Em sua vertente positiva, incumbe ao Estado o dever de universal e livre acesso à informação sobre a administração pública, como mecanismo de viabilizar o conhecimento, a participação e o controle na gestão da coisa pública. Pela dimensão negativa, lhe é vedado, em regra, impor segredo sobre as informações, salvo àquelas que afetem a segurança da sociedade e do Estado, ou que digam respeito à intimidade das pessoas.

No plano constitucional brasileiro, a normatização sobre a publicidade e ao direito difuso de acesso à informação foi expressa nos seguintes dispositivos: art. 5º, XXXIII, XXXIV, b, LXXII; art. 37, § 3º, II; e art. 216, § 2º.

No nível infraconstitucional, a transparência na gestão pública foi disciplinada pela chamada Lei de Acesso à Informação – Lei n. 12.527/2011 e seu Decreto nº 7.724/2012, e complementada pelas Leis Complementares n. 101/2000 e n. 131/09.

Num modelo de governança pública, a transparência deve ser exercida em duas vertentes complementares e essenciais ao bom desempenho da atividade administrativa e à reafirmação constante da democracia: passiva e ativa, as quais são diferenciadas pela forma de prestação. A transparência ativa é promovida de forma espontânea pela Administração Pública, independentemente de requerimento de informações, enquanto a passiva, corresponde a uma atividade responsiva do poder público produtor à solicitação do interessado.

Os chamados “Portais da Transparência” - sítios eletrônicos destinados à promoção da transparência ativa sobre informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou custodiadas por entidades e órgãos públicos (art. 8º da LAI) - são instrumentos administrativos indispensáveis à gestão pública contemporânea, com clara funcionalidade anticorrupção, tendo em vista que a publicidade espontânea de um conteúdo mínimo e essencial de informações sobre a administração pública permite o controle institucional (interno e externo) e o controle social do patrimônio público.

O conteúdo normativo do parágrafo primeiro do artigo 8º da LAI é extremamente valioso, por estipular a obrigação de transparência ativa, por meio de sítio eletrônico (Portal da Transparência), das informações fundamentais da gestão pública: competências e estrutura organizacional, com endereços, telefones das repartições públicas e horários de atendimento ao público; repasses ou transferências de recursos financeiros; despesas; procedimentos licitatórios, e contratos celebrados; dados de programas, ações, projetos e obras públicas; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. O parágrafo terceiro

do mesmo dispositivo também tem importância sobrelevada, por dispor, exemplificativamente, sobre os requisitos dos Portais da Transparência: ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; possibilidade de gravação de conteúdo; possibilidade de acesso automatizado externo; autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso; atualização das informações; indicação de local e instruções para comunicação eletrônica ou telefônica com o detentor do sítio; e acessibilidade.

No Ministério Público, os primeiros passos no caminho da NGP, em unidade nacional, foram dados em 2011, quando o CNMP publicou a Resolução CNMP nº 66, posteriormente revogada pela Resolução CNMP n. 86, de 21 de março de 2012, que instituiu “Portal da Transparência do Ministério Público”, como instrumento de controle social da execução orçamentária, financeira e administrativa dos Ministérios Públicos da União e dos Estados, cuja finalidade é veicular dados e informações detalhadas sobre a gestão administrativa e execução orçamentária e financeira, cabendo à Comissão de Controle Administrativo e Financeiro do CNMP verificar, periodicamente, o cumprimento da referida norma. No mesmo ano de 2012 foi editada a Resolução CNMP n. 89, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados.⁷⁰⁸

Os portais são, portanto, instrumentos administrativos do MP brasileiro, destinados a uma gestão governante, ao permitirem os controles interno (do próprio MP) e externo (institucional e social) da execução orçamentária, financeira e administrativa de todos os ramos da Instituição. Além disso, os portais também possuem o importantíssimo papel de tornarem públicas as informações qualitativas e quantitativas sobre a atividade-fim da Instituição.

A atuação do *Parquet* para a tutela do direito de acesso à informação pública, de acordo com as disposições constitucionais e legais (LAI) tem, basicamente, duas dimensões: i) controle interno: implementação e fiscalização do direito ao acesso à informação pública no plano interno da própria Instituição, o que inclui o Ministério Público da União, os Ministérios Públicos dos Estados e até o Conselho Nacional do

⁷⁰⁸ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução n. 89, de 28 de agosto 2012**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_89_Alterada_pela_Res._100.2013_e_115.2014.pdf. Acesso em: 5 maio 2022.

Ministério Público; ii) controle externo: fiscalizar o cumprimento do dever de transparência por parte dos outros órgãos e entidades públicas que se submetem à LAI.

Para acompanhar o cumprimento desses atos normativos, o CNMP criou um ranking chamado “Transparentômetro”, que consiste em uma ferramenta que produz a avaliação trimestral do cumprimento das normas de transparência por todas as unidades do MP nacional e que revela uma profícua evolução institucional na prestação de informações públicas sobre a Instituição, mas que ainda se apresenta em níveis insatisfatórios em alguns pontos sensíveis, como será melhor explorado mais adiante nesta tese (item 4.1.1.3).⁷⁰⁹

Com o objetivo de analisar o cumprimento ou não da Lei de Acesso à Informação pelo Ministério Público, em 2015 foi realizada uma pesquisa publicada pela Fundação Getúlio Vargas, a partir do envio de pedidos de acesso à informação sobre temas relevantes (remuneração, critérios de movimentação na carreira dos membros, nepotismo, orçamento, e atuação finalística de membros). Os resultados da época revelavam a ineficácia do MP em fazer cumprir a LAI em seus próprios domínios.⁷¹⁰

Os problemas expostos na pesquisa foram: “Os órgãos do Ministério Público brasileiro estão cumprindo a Lei 12.527 de 2011?” (pergunta geral) e “Quais os desafios e obstáculos ao acesso à informação nas plataformas de transparência dos órgãos do Ministério Público?” (pergunta específica).

Ao todo, foram enviados 193 pedidos de acesso à informação, ao longo de cerca de dois meses de pesquisa e analisadas 29 unidades do Ministério Público do Brasil: 3 do MPU (MPF, MPT e MPDFT) e todos os 26 MPEs. Todas as perguntas foram enviadas com a mesma redação e as mínimas diferenças se referiam somente a aspectos secundários como apresentação e assinatura. Metodologicamente, a avaliação da qualidade da transparência passiva utilizou métricas específicas, facilmente replicáveis por outras instituições: taxa de resposta, taxa de precisão e prazo médio de envio da resposta.

⁷⁰⁹ Trata-se de um ranking trimestral elaborado pela Comissão de Controle Administrativo e Financeiro do CNMP (CCAF), que verifica se os sítios das unidades do Ministério Público da União e dos Estados estão cumprindo total ou parcialmente ou descumprindo as regras de transparência. Cf. BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNPM). **Transparentômetro**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/transparentometro>>. Acesso em: 15 set. 2022.

⁷¹⁰ MONCAU, Luiz et al. **Avaliação de transparência do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16447/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Transpar%C3%Aancia%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

Dos 193 pedidos de informação enviados, apenas 99 foram respondidos (51,30%) e dos quais 53 respostas (27,46%) foram avaliadas como precisas. O prazo para resposta dos órgãos avaliados foi de, em média, 21 dias após o envio. Dos 29 órgãos avaliados, 10 (34%) descumpriram o prazo legal de 20 dias para envio das respostas e oito (27,5%) não responderam a nenhum pedido de acesso à informação.

A pesquisa identificou três principais obstáculos ao acesso à informação: (i) burocráticos, principalmente quanto à utilização da mesma interface para processar os pedidos de acesso à informação e outras solicitações típicas de ouvidorias pode criar dificuldades ao cidadão; (ii) jurídicos ou de interpretação, basicamente devido ao efeito ampliativo dado ao art. 11, § 6º da Lei de Acesso à Informação, que acaba por desonerar o solicitado a fornecer informações que já estejam disponíveis ao público e; (iii) técnicos ou de processamento da informação, em virtude de o MP brasileiro ainda não ter adequado os formatos de documentos disponibilizados.

Em conclusão, os resultados encontrados indicam que o grau de cumprimento do MP com a Lei de Acesso à Informação é consideravelmente baixo, apesar da existência de disparidades entre seus diferentes órgãos, o que comprova a incipiência da institucionalização da transparência e da *accountability*, pilares fundamentais do modelo da NGP, no âmbito interno do próprio *Parquet* brasileiro.

Arrematou-se com as seguintes recomendações ao Ministério Público Brasileiro que vão ao encontro dos preceitos e práticas da NGP propugnados nesta tese: (i) estabelecer compromissos robustos para promover, defender e cumprir com a LAI; (ii) coordenar esforços entre os diferentes órgãos do Ministério Público Brasileiro com vistas à melhoria da gestão da informação, ao aprimoramento da infraestrutura dedicada à transparência pública e à qualificação os servidores públicos responsáveis por responder os pedidos de acesso baseados na LAI; (iii) utilização de um sistema específico para recebimento dos pedidos e interação com os cidadãos; (iv) adoção de uma plataforma específica para recebimento e processamento de pedidos de acesso à informação, preferencialmente com as funcionalidades da plataforma e-SIC Federal⁷¹¹; acompanhamento mais rigoroso das estatísticas de pedidos de acesso à informação, com sua publicação efetiva; (v) melhor acompanhamento da transparência ativa, que pode e

⁷¹¹ O e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão) é um sistema eletrônico web que funciona como porta de entrada única para os pedidos de informação, cujo objetivo é organizar e facilitar o procedimento de acesso à informação, tanto para o cidadão quanto para a Administração Pública. Disponível em: <<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/manual-e-sic-guia-do-cidadao>>. Acesso em: 16 maio 2022.

deve ser estendido em maior escala também à transparência passiva; (vi) adequação das práticas de respostas a pedidos da LAI aos formatos processáveis por máquina, nos termos do compromisso com a *Open Government Partnership* (OGP); (vii) delimitação mais precisa as exceções ao direito de acesso à informação, de acordo com as melhores práticas internacionais.

Ainda assim, foi possível identificar situações concretas em que a adoção de medidas simples poderia trazer grandes avanços para o fornecimento ativo e passivo de informações à sociedade, como o uso de uma plataforma específica *e-SIC* e o fornecimento de arquivos em formato processável por máquina.

No plano externo, da Administração Pública em geral, a atuação do Ministério Público na defesa do direito fundamental ao acesso à informação pública é atividade finalística, levada a efeito ainda prioritariamente de forma repressiva e demandista.

O modelo de atuação ainda prevalente de implementação das diretrizes da Lei de Acesso à Informação pelo Ministério Público é por meio do ajuizamento de Ação Civil Pública, com pedido de obrigação de fazer, sendo raras as iniciativas de atuação preventiva, em rede concertada e consensual com a Administração Pública para tanto, como é o caso do Projeto Águas Limpas, do MPMG, que será analisado detidamente no Capítulo 4.

Consectário, levando em consideração que a transparência é uma das principais ferramentas da NGP e, ao mesmo tempo, imprescindível instrumento de prevenção e repressão à corrupção, é fundamental que o MP, como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos se prontifique a adotar providências para fazer valer o direito fundamental ao acesso às informações públicas, o que pode ser concretizado com eficiência pelo uso dos preceitos de governança, com grande potencial anticorrupção.

3.3.2.4 Controle interno pela Corregedoria-Geral e controle externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público

As ações de controle interno (Corregedorias-Gerais) e externo (Conselho Nacional do MP) são um instrumento indispensável à implantação, execução e acompanhamento de um modelo de administração governante. Embora sejam, típica e categoricamente, órgãos instrumentais da atividade de administração do MP nacional, a

atuação das Corregedorias-Gerais e do CNMP impactam diretamente as atividades finalísticas, especialmente a mais volumosa e prioritária, que é o combate à corrupção.

As Corregedorias-Gerais são órgãos orientadores e fiscalizadores das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público, componentes da Administração Superior, incumbindo-lhes, dentre outras atribuições: realizar correições e inspeções; propor ao Conselho Superior do Ministério Público o não vitaliciamento de membro; fazer recomendações, sem caráter vinculativo, a órgão de execução; instaurar processo disciplinar contra membro da instituição, presidindo-o e aplicando as sanções administrativas cabíveis; e apresentar ao PGJ, na primeira quinzena de fevereiro, relatório com dados estatísticos sobre as atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça, relativas ao ano anterior.

No âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a Corregedoria Nacional é o órgão administrativo responsável pela atividade executiva de correição e inspeção, nos termos do art. 130-A, § 3º, II, da CR/88 e do art. 18, II, do Regimento Interno do CNMP.

Percebe-se, portanto, que as Corregedorias-Gerais exercem indispensável função de controle funcional, preventivo e repressivo, das atividades administrativas e finalísticas dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares do MP, que, pra além do controle disciplinar, podem traçar orientações para a atuação administrativa e funcional dos membros, além de subsidiar a PGJ com dados estatísticos sobre a atuação dos órgãos administrativos, buscando a efetivação do equilíbrio entre os princípios da independência funcional e o da unidade, o que repercute, invariavelmente, na própria gestão da instituição.

Na área de atuação de tutela do patrimônio público, mais especificamente do combate extracriminal à corrupção (improbidade administrativa), esse cenário é mais crítico, sobretudo pela vultuosidade de acervo que guarnece as unidades administrativas. Como já demonstrado empiricamente no item 3.3.2 desta tese, a área do combate extracriminal à corrupção (improbidade administrativa) lidera com folga o *ranking* temático de volume de acervo extrajudicial do Ministério Público brasileiro.

Esse massivo volume de acervo, somado à ausência de estruturação técnica auxiliar e ao perfil prevalentemente demandista de atuação sancionadora no tema da improbidade administrativa dificultam, sobremaneira, a redução quantitativa desses procedimentos, o que gerava avaliações negativas pelas Corregedorias-Gerais e pela Corregedoria Nacional, que até o ano de 2016, marcado pela edição da Carta de Brasília

(documento firmado pelas CGs e CN, com considerandos e diretrizes par a modernização do controle da atividade extrajudicial e fomento à atuação resolutiva e qualitativa do MP Brasileiro) e pela Resolução n. - era quase que exclusivamente quantitativa. E, como já provado no mesmo item 3.3.2, quando esses procedimentos são convertidos em processos judiciais, não chegam a bom termo, revelando a incapacidade do Judiciário em cumprir nem a metade das metas de julgamento planejadas.

Esse problema é macroscópico e multifatorial, cuja análise exclusivamente quantitativa (entrada *versus* saída) não poderia servir de parâmetro único de avaliação dos órgãos de controle. O acúmulo de serviço nem sempre pode ser atribuído ao membro avaliado, que, muitas das vezes, herda de seus antecessores um passivo inexecutável nos prazos regulamentares ou nos termos correccionais. Além disso, nem sempre as Promotorias e Procuradorias possuem as estruturas física e de pessoal necessárias para a melhoria da eficiência e para o atingimento das metas estipuladas no Planejamento Estratégico.

O rol de aspectos a serem examinados pelas Corregedorias nas correições e inspeções, previsto no art. 4º da Resolução n. 43 do CNMP, que instituiu a obrigatoriedade da realização periódica de inspeções e correições no âmbito do MPU e dos MPEs, era eminentemente formal e quantitativo: (i) livros ou sistema de distribuição de autos de procedimentos administrativos, e processos judiciais, bem como a movimentação destes; (ii) verificação quantitativa da entrada e saída de processos judiciais e outros procedimentos administrativos; (iii) produção mensal e saldo remanescente; (iv) verificação qualitativa, por amostragem, das manifestações do membro; (v) atendimento ao expediente interno e forense; (vi) cumprimento de prazos processuais; (vii) regularidade no atendimento ao público externo; (viii) residência na unidade de lotação, ressalvadas as autorizações legais; (ix) colaboração efetiva nas atividades da Unidade.

Percebe-se que única hipótese de aferição qualitativa dizia respeito às manifestações escritas dos membros, o que se afastava bastante de um controle com bases em governança, o qual deveria levar em consideração a capacidade de resolução de demandas sociais, aferível não somente pela qualidade técnica das manifestações dos órgãos de execução, mas sim pelo uso de indicadores de capacidade de resolutividade e de eficiência. Hipóteses de resolutividade por meio reuniões, de respostas a ofícios expedidos e respondidos a contento, de audiências públicas e até mesmo por meio de comunicação telemáticas eram solenemente ignoradas pelas Corregedorias.

Esse cenário obriga o membro a envidar esforços quase que exclusivamente para a redução do acervo da unidade em que oficia e o compele a racionalizar quantitativa e qualitativamente a atuação até mesmo fora dos parâmetros do Planejamento Estratégico, adotando visão restrita ao montante de feitos da sua unidade.

Dito de outro modo, o controle prioritariamente formalista e quantitativo feito pelos órgãos de controle obriga o membro do MP a atuar de forma autômata, sem planejamento estratégico e com baixos índices de resolutividade efetiva, como mero gerador de números, o que lhe reduz a legitimidade social.

Além disso, o grande problema dessa metodologia de análise de desempenho eminentemente quantitativa é que ele priva esses órgãos de controle de um diagnóstico real da situação de cada unidade administrativa e da atuação de cada membro que possa revelar, para além de um resultado aritmético da relação entre entrada e saída de feitos, a eficiência, a resolutividade e a responsividade de cada compartimento institucional perante a realidade social local.

Por muitas das vezes, o papel resolutivo extra-autos (*v.g.* atendimento ao público, reuniões, palestras em unidades educacionais e prisionais, docência e outros meios de interação com a comunidade) surtem consideráveis efeitos preventivos à corrupção, nem sempre (ou quase nunca) valorados pelos órgãos de controle interno e externo do próprio Ministério Público, o que serve de desincentivo para essa tarefa preventiva e resolutiva, favorecendo a atuação prioritariamente repressiva e numérica.

3.3.3 Investigação sobre a utilização dos principais instrumentos extrajudiciais no exercício da atividade finalística anticorrupção: Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas; Ouvidoria do Ministério Público; Audiências Públicas; Recomendação; Compromissos de Ajustamento de Conduta e Procedimentos de Projeto Social – PROPS

Se no âmbito da administração do Ministério Público a institucionalização de preceitos e práticas de governança ainda é preambular, superficial e deficitária, no campo do exercício da atividade finalística de enfrentamento à corrupção, o cenário é ainda pior.

Trata-se de tema inovador e com pouca exploração teórica na literatura, motivo pelo qual se procede ao exame empírico dos principais instrumentos extrajudiciais de que dispõe o Ministério Público para cumprir essa missão.

3.3.3.1 Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas (PAAPP)

O Procedimento Administrativo (sentido estrito) é uma espécie de procedimento administrativo (sentido amplo) do Ministério Público, criado pelo art. 129, VI, da CR/88, pelo art. 26, I da Lei Orgânica Nacional do MP e pela Resolução CNMP n. 174/17, esta que disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo.

Em seu art. 8º, a Resolução CNMP n. 174/16 define o Procedimento Administrativo como instrumento próprio da atividade-fim do Ministério Público, destinado a: I – acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta celebrado; II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições; III – apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis; IV – embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil.

Por esse dispositivo e com base na vertente restritiva da doutrina⁷¹², o PA se diferencia do Inquérito Civil justamente por abranger em seu objeto ou finalidade, além da fiscalização do cumprimento de TAC e de políticas públicas ou instituições, a apuração de fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis, último caso este que estaria fora do espectro do IC. Outra parte da doutrina, capitaneada por Hugo Nigro Mazzilli, é ampliativa e defende que o IC “não se presta apenas à tutela de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, como também, por analogia, para colher elementos preparatórios para a instauração de qualquer ação judicial de iniciativa do Ministério Público.⁷¹³” O PA deverá ser concluído no prazo de 1 (um) ano, podendo ser sucessivamente prorrogado pelo mesmo período.

No campo do controle externo da Administração Pública, especialmente no enfrentamento extracriminal da corrupção, o Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas ainda é muito pouco utilizado, principalmente pela prevalência da atuação repressiva e demandista.

⁷¹² GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed., p.453-455.

⁷¹³ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p.446.

A atuação em rede concertada entre o MP e a Administração Pública, com viés prioritariamente preventivo e consensual, ainda é pouco consolidada e praticada pelos membros da Instituição, muito menos por meio de PA.

A regulamentação do Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas é relativamente nova (art. 8º, II, da Resolução CNMP n. 174/2017) e sua disseminação funcional é incipiente, sendo o instrumento ainda muito pouco utilizado para o exercício do controle externo da Administração Pública de forma preventiva, concertada e consensual para a implementação da integridade da gestão pública e eventual correção de irregularidades.

Trata-se de importantíssima - porém pouco conhecida e utilizada - ferramenta administrativa posta à disposição do Ministério Público, com enorme potencial de indução de preceitos de governança pública, como a atuação em rede, consensualidade, coconstrução das políticas públicas, participação administrativa, transparência e integridade.

A grande maioria dos Procedimentos Administrativos instaurados no âmbito do Ministério Público tem como objetivo acompanhar o cumprimento das cláusulas de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado.

No Ministério Público do Estado de Minas Gerais, por exemplo, de 01/01/2020 a 31/12/2021 foram instaurados 1.114 Procedimentos Administrativos de Acompanhamento de Políticas Públicas na área do Patrimônio Público, dos quais 478 foram encerrados e 636 permanecem ativos⁷¹⁴.

Segundo informações do próprio Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Defesa do Patrimônio Público – CAOPP, do MPMG, esse quantitativo considerável de PAAPPs instaurados no Estado de Minas Gerais se deve, basicamente, ao acompanhamento e fiscalização das políticas públicas de enfrentamento à Pandemia COVID-19 e da aplicação dos recursos advindos das indenizações e reparações cíveis coletivas decorrentes dos ilícitos praticados no rompimento da barragem minerária da cidade de Brumadinho/MG.

⁷¹⁴ Consulta feita em 13/06/2022, ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Defesa do Patrimônio Público - CAOPP, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

3.3.3.2 Ouvidoria do Ministério Público

Indispensável instrumento de concretização da função extrajudicial do Ministério Público de *Ombudsman*⁷¹⁵ - por abertura dialética da instituição com a sociedade, decorrente da própria concepção de Estado Democrático de Direito, em que ganham realce a garantia de direitos de liberdade e a participação política na condução do patrimônio público⁷¹⁶ - exsurge a Ouvidoria do Ministério Público.

A criação de órgãos de ouvidoria no âmbito do MP nacional foi determinada pelo § 5º do art. 130-A da Constituição da República de 1988, introduzido pela EC n. 45/2004. Apenas em 2007, o CNMP passou a disciplinar o tema, com a Recomendação CNMP nº 3/2007, que dispôs sobre a criação de ouvidorias dos Ministérios Públicos da União e dos Estados por meio de apresentação do devido projeto de lei.

Posteriormente, o mesmo CNMP expediu a Resolução CNMP nº 64/2010, seguida da Resolução CNMP nº 95/2013 e revogada expressamente pela Resolução CNMP nº 226/2021, esta que determinou a implantação da Ouvidoria em todos os ramos do MP nacional. No MPMG, citem-se a Lei Complementar n. 94/2007, a Resolução PGJ nº 27/2008 e a Recomendação Conjunta CGMP Ouvidoria nº 1/2015.

Nos termos definidos pela Resolução CNMP n. 95/2013, a Ouvidoria é órgão da estrutura do respectivo Ministério Público, que representa um canal direto e desburocratizado de comunicação entre cidadãos, servidores e membros com a própria Instituição, cujo objetivo é dar efetividade, manter e aprimorar um padrão de excelência nos serviços e atividades públicos.

Conforme referida normativa, as Ouvidorias são órgãos de função dialética dúplice, ou seja, um canal aberto à sociedade para comunicar e pleitear questões atinentes ao próprio Ministério Público, ou questões externas, que demandem atuação da Instituição relacionadas às suas funções finalísticas. Compete, portanto, às Ouvidorias:

(i) receber reclamações e representações de qualquer interessado contra membros ou

⁷¹⁵ A figura do *Ombudsman* surgiu, inicialmente, na Suécia, sendo o primeiro representante efetivamente nomeado em 1810. Possuía a função de guardião das leis e era totalmente independente do governo. Outro modelo de *Ombudsman*, cuja característica principal era ser o defensor dos direitos dos indivíduos frente a Administração Pública, surgiu na Finlândia, somente em 1919. No Brasil, uma figura similar à do *Ombudsman* surgiu em 1823 em projeto do constituinte José de Souza Mello, que criava o Juízo do Povo, uma espécie de canal de captação da Corte, das reclamações da sociedade sobre eventuais opressões e injustiças sofridas. A maioria dos autores que estudam o tema não faz distinção entre *ombudsman* e ouvidor, a exemplo de Rubens Pinto Lyra, para quem o ouvidor tem responsabilidade direta com a eficácia da Administração Pública, com a Justiça e com os direitos do cidadão. Por sua vez, o *ombudsman* tem relação com o controle da legalidade, função esta que para o ouvidor brasileiro é atribuição mediata, subsidiária.

⁷¹⁶ BOBBIO, Norberto. **Il futuro delle democrazia**. Torino: Einaudi, 1995.

órgãos do MP, inclusive auxiliares; (ii) receber elogios, críticas, representações, reclamações, pedidos de informações, sugestões e outros expedientes de qualquer natureza relacionados às atividades do MP; (iii) promover articulação e parcerias com outros organismos públicos e privados, visando ao atendimento das demandas recebidas e aperfeiçoamento dos serviços; (iv) sugerir aos órgãos da Administração Superior e ao CNMP a adoção de medidas administrativas tendentes ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas; (v) encaminhar, se pertinente, às instituições competentes elogios, críticas, representações, reclamações, pedidos de informações e sugestões que lhes sejam dirigidos acerca dos serviços e atividades de instituições alheias ao MP; (vi) apresentar e dar publicidade aos dados estatísticos acerca das manifestações recebidas e das providências adotadas; (vii) encaminhar relatórios estatísticos das atividades desenvolvidas pela ouvidoria aos respectivos órgãos colegiados superiores, Corregedoria e Procuradoria-Geral.

Embora dotadas de todas essas competências, na prática, a maioria esmagadora das comunicações recebidas pelas Ouvidorias é de representações para a apuração de fatos potencialmente ilícitos.

Na estrutura do MPF, há uma diferenciação importante entre as Ouvidoria e a Sala de Atendimento ao Cidadão – SAC. À primeira, criada e implantada pela Portaria PGR/MPF nº 519/2012, cabe receber representações, reclamações, críticas, sugestões e elogios que guardem relação com as atividades desempenhadas pelos membros, órgãos, servidores e serviços auxiliares do MPF. As SACs, instituídas pela Portaria PGR/MPF nº 412/2013, responsabilizam-se por analisar denúncias (representações), notícias de irregularidades, pedidos de informação processual e outros amparados pela Lei de Acesso à Informação, de fatos contidos nas atribuições constitucionais e infraconstitucionais do MPF.

Concretizando essa assertiva com dados empíricos, no âmbito do Ministério Público Federal, o “Sistema Cidadão”, utilizado pelas Salas de Atendimento ao Cidadão, recebeu no período de 1º de janeiro de 2021 a 30 de junho de 2021 o total de 49.231 manifestações, considerando-se todas as unidades do MPF no país⁷¹⁷.

⁷¹⁷ BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório Estatístico Semestral da Sala de Atendimento ao Cidadão do MPF (SAC-MPF), 1º de janeiro/2021 a 30 de junho/2021**. Disponível em: http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/publicacao-anual/relatorio-estatistico-sala-de-atendimento/2021/relatorio-estatistico-sala-de-atendimento_2021_2semestre.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2022.

Desse total, 27.760 foram representações (56,4%), 15.439 foram pedidos de informação processual (31,4%) e 6.036 foram pedidos de informação SIC (12,3%). O meio eletrônico foi o mais acessado pelos manifestantes, correspondendo a 78%.

Quanto aos tipos de finalizações das manifestações, predominam as finalizações como Denúncia/Demanda recebida e cadastrada no Único (32.159), seguida da Informação/Orientação fornecida ao cidadão (9.733) e da Informação processual respondida (7.067). Interessante notar que a Região líder em registros foi a Sudeste, muito provavelmente por congregar os indicadores referentes à educação e ao acesso à informação.

Já quanto aos temas ou assuntos das manifestações, surpreendentemente aferiu-se a ausência de referência expressa ao tema da improbidade administrativa, categorizado à parte no Anexo da Resolução CNMP n. 95/2013.

Segundo o mencionado Relatório, o tema líder de manifestações foi o da “Lei de Acesso à Informação”, com 11.376 manifestações, seguido do tema “Direito à Informação”, com 11.370 registros. A temática da improbidade pode estar contida na categoria “Atos Administrativos”, com 2.526 registros, ou na categoria “Outros”, com 21.352 registros.

No segundo semestre do mesmo ano de 2021 (1º de julho de 2021 a 31 de dezembro de 2021), a situação permaneceu praticamente a mesma, salvo quanto aos temas das manifestações. Apesar do tema da “Lei de Acesso à Informação” continuar na liderança, agora o tema da “Improbidade Administrativa” já aparece expressamente, com 1.680 casos noticiados.⁷¹⁸

Historicamente, desde 2014, o tema da improbidade administrativa não vem tendo grandes quantitativos de registros via SACs do MPF, como se pode constatar nos Relatórios Semestrais desses órgãos⁷¹⁹, o que demonstra um baixo grau de participação efetiva do controle social da corrupção, embora atos ilícitos dolosos tipificados no art. 32 da Lei n. 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação, líder de registros de representações,

⁷¹⁸ BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório Estatístico Semestral da Sala de Atendimento ao Cidadão do MPF (SAC-MPF), 1º de julho de 2021 a 31 de dezembro de 2021**. Disponível em: http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/publicacao-anual/relatorio-estatistico-sala-de-atendimento/2021/relatorio-estatistico-sala-de-atendimento_2021_2semestre.pdf. Acesso em: 9 de jul. 2022.

⁷¹⁹ BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório Estatístico, Pesquisa de Satisfação e Manifestações da Sala de Atendimento**. Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/publicacao-anual/relatorio-estatistico-sala-de-atendimento>. Acesso em: 9 jul. 2022.

possam configurar atos de improbidade administrativa, nos termos do § 2 do mesmo artigo.

Diante do grande número de casos de improbidade administrativa ocorridos nas circunscrições federais de atuação do MPF, sobretudo nos últimos anos, em que houve vários escândalos de malversação e desvios de verbas públicas que deveriam ser usadas para atender às necessidades decorrentes da Pandemia COVID-19⁷²⁰, a única conclusão a que se chega é a de que o instrumento da Ouvidoria ainda é pouco utilizado para reportar tais ocorrências.

Em nível estadual, especificamente no Estado de Minas Gerais, que contempla o maior número de municípios do país, o cenário é bem diferente: embora haja uma semelhança quanto à reclamação contra os próprios serviços do MP ser o tipo de manifestação mais recorrente, quando se trata das representações por potenciais ilicitudes, o tema da corrupção (sentido amplo), lidera, com muita folga, o número de registros na Ouvidoria.

De 1º de janeiro a 30 de junho de 2021, foram registradas ao todo 30.929 manifestações, (91,7% via internet), das quais 10.303 (33,31%) correspondem ao tema da corrupção: “Improbidade administrativa” com 4.425 registros; “Serviços públicos” com 45 registros; “Patrimônio público” com 5.833 registros.⁷²¹ O grau de responsividade dos membros neste período foi bastante satisfatório, correspondendo a 94,4% de finalização das manifestações.

Desconsiderando-se os relatórios de 2020, por conterem em sua grande maioria as representações eleitorais, o quadro da liderança do tema da corrupção se repete no segundo semestre de 2019 (1º de julho a 31 de dezembro), no qual, do total de 14.151 representações sobre vários temas, foram 4.598 registros sobre assuntos relacionados ao controle da corrupção lato sensu: 3.624 sobre “Patrimônio público”; 722 sobre “Improbidade administrativa” e 252 sobre “concursos públicos”.⁷²²

⁷²⁰ DESIDERI, Leonardo. **Corrupção na pandemia: um panorama do que já aconteceu no Brasil**. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/corruptao-na-pandemia-um-panorama-do-que-ja-aconteceu-no-brasil/> Acesso em: 9 jul. 2022.

⁷²¹ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria do MPMG – Primeiro Semestre/2021**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/A4/31/10/7B/30F5B7109C1CC0B7760849A8/2021%201%20Relatorio%20Semestral.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2022.

⁷²² MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria do MPMG – Segundo Semestre/2019**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/A4/D1/9E/7B/C744A7109CEB34A7760849A8/Relatorio%20Semestral%20Ouvidoria%20-%20segundo%20semestre%202019.pdf>. Acesso em: 11 de jul. 2022.

Inferese, empiricamente, que as Ouvidorias ainda são muito pouco utilizadas como ferramentas de implementação de governança pública, uma vez que suas competências de promover articulação e parcerias com outros organismos públicos e privados, visando ao atendimento das demandas recebidas e aperfeiçoamento dos serviços, bem como a de sugerir aos órgãos da Administração Superior e ao CNMP a adoção de medidas administrativas tendentes ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas, ainda são parcamente executadas.

Os relatórios não contêm referência expressa ao exercício dessas outras competências administrativas da Ouvidoria, como no caso do MPF, ou descrevem de forma precária algumas participações do Ouvidor-Geral em eventos com a participação de outras instituições, sem especificar, efetivamente, quais foram os projetos ou atividades de atuação em rede que contaram com ações da Ouvidoria do MP.⁷²³ Além disso, carecem os órgãos ouvidores de melhor estruturação administrativa, em consonância com o planejamento estratégico, para que se façam chegar aos órgãos de execução as prioridades locais.

Outro fundamental problema é a ineficiência da filtragem das demandas pela atividade-fim por uma estrutura administrativa, a exemplo do que bem ocorre nas Salas de Atendimento ao Cidadão, do MPF. No plano dos MPs dos Estados, não é raro chegarem ao conhecimento do órgão de execução, representações que não sejam de atribuição do Ministério Público, demandas repetidas, demandas com procedimentos já em curso, todos esses tipos que acabam por tomar tempo de atuação em vão, que poderia ser poupado por uma filtragem eficiente de servidores atuantes na Ouvidoria.

Por último, outro ponto deficitário das Ouvidorias, analisado empiricamente por Milson Lopes de Oliveira⁷²⁴, é a divulgação pública e clara das atribuições do órgão. O autor do estudo concluiu que, no geral, faltam às Ouvidorias do Ministério Público, uma melhor divulgação das funções e limitações de competências, com vistas a qualificar a informação, diminuir as expectativas e evitar frustrações dos cidadãos demandantes pela incapacidade responsiva. Falta uma eficiente comunicação ativa para se informar aos manifestantes sobre o andamento de seus casos.

⁷²³ Vide os Relatórios Trimestrais e Semestrais de 2020 e 2021 da Ouvidoria do MPMG. Cf. MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Relatórios**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/ouvidoria/relatorios.shtml>. Acesso em: 11 jul. 2022.

⁷²⁴ OLIVEIRA, Milson Lopes de. **A cidadania participativa nas Ouvidorias do Ministério Público Estadual e a efetivação dos direitos fundamentais**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direitos) - Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2009, p.135.

3.3.3.3 Audiências Públicas

Partindo da premissa de esgotamento do modelo providencial do *Welfare State* ao final da década de 1990, propulsor de buscas ávidas por novos contornos político-institucionais do Estado de novos modelos de gestão, com consequências diretas na necessidade de modernização e reordenação, estrutural e funcional, da Administração Pública, Gustavo Henrique Justino de Oliveira⁷²⁵ assevera que uma das principais tarefas do Direito Administrativo é a de viabilizar, por meio de mecanismos institucionais, a efetivação de direitos fundamentais.

Impõe-se, portanto, a institucionalização de canais de exercício da cidadania participativa, ou participação administrativa – participação popular na gestão e no controle da Administração Pública – que, no Brasil, pode se apresentar sob a forma de realização de audiências públicas, ao lado de diversos outros mecanismos, como coleta de opinião, debates e consultas públicas, colegiado público e outros.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto define a audiência pública como:

...um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.⁷²⁶

Ao tratar do tema e apontar exemplificativamente diversos dispositivos constitucionais que permitem a gestão democrática (art. 198, III; 204, II; 206, incisos; art. 225, IV e outros), Oliveira assim assevera: “Logo, sempre que direitos coletivos estiverem em jogo, haverá espaço para a realização de audiências públicas.”⁷²⁷

No âmbito do Ministério Público brasileiro, as audiências públicas possuem marcante caráter instrumental e probatório, como ferramenta para auxiliar a identificação de demandas sociais a elaboração e execução de Planos de Ação e Projetos Estratégicos Institucionais ou para prestação de contas de atividades desenvolvidas.

⁷²⁵ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As Audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, v.209, p.153-167, jul./set. 1997, p.154

⁷²⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p.129.

⁷²⁷ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **As Audiências públicas e o processo administrativo brasileiro**, p.161.

Elas foram regulamentadas pela Resolução CNMP n. 82/2012 e definidas como mecanismo pelo qual o cidadão e a sociedade organizada podem colaborar com o MP no exercício de suas finalidades institucionais ligadas ao zelo do interesse público e à defesa dos direitos e interesses sociais.

Dada a sua própria natureza jurídica de instrumento extrajudicial de promoção da participação administrativa e de produção probatória, as audiências públicas revelam importante ferramenta de atuação no combate à corrupção, especialmente quanto à sua prevenção, possibilitando ao membro do Ministério Público tomar conhecimento de fatos potencial ou efetivamente antijurídicos com maior amplitude do que a documental, ouvir os pleitos da comunidade local sobre a matéria e até discutir a melhor solução para o atendimento das demandas e para a tutela do patrimônio público.

Como bem aponta Oliveira, elas possuem um “*duplo papel informativo*”: de um lado, proporcionam o conhecimento de informações referentes ao seu objeto aos cidadãos; de outro, informam ao órgão administrativo com poder de decisão, possibilitando-lhe um provimento mais acertado e mais justo.⁷²⁸

Infelizmente, as Audiências Públicas têm sido parcamente utilizadas como instrumento administrativo na área do combate extrapenal à corrupção, muito embora possuam grande potencial de eficiência preventiva, como mecanismo viabilizador de participação administrativa e de atuação em rede interinstitucional concertada, tanto para colheita de informações sobre os fatos sociais, quanto para a abertura de um canal de discussão democrática e apresentação de soluções aos problemas relativos à efetivação dos serviços e políticas públicas.

Prova disso é que no MPF, de acordo com as informações disponibilizadas no sítio eletrônico da Instituição, nos anos de 2021 e de 2022⁷²⁹, não foi realizada nenhuma audiência pública com a temática do controle preventivo ou repressivo à corrupção, possível de ser feito nas mais diversas áreas do controle externo como a fiscalização de concursos públicos, das contratações públicas, do cumprimento da Lei de Acesso à Informação, da utilização dos recursos públicos para atender às necessidades sanitárias e assistenciais geradas pela Pandemia COVID-19. Em sua grande maioria, os temas das

⁷²⁸ Ibidem, p.162.

⁷²⁹ A pesquisa foi realizada por meio de análise dos temas das audiências públicas, constantes em suas atas disponíveis. BRASIL. Ministério Público Federal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://apps.mpf.mp.br/aplusmpf/portal?servidor=portal-audiencia#/top>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

audiências públicas eram afetos às áreas ambiental, agrária, sanitária e de direitos humanos.

Cenário semelhante é encontrado no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em que o enfrentamento à corrupção não consta em nenhum dos editais ou atas de audiências publicados no sítio eletrônico da Instituição.

Os temas mais recorrentes são: meio ambiente; habitação e urbanismo; saúde.⁷³⁰ Foi encontrada apenas uma audiência pública, realizada em 8 de outubro de 2019, que tratou do controle externo da Administração Pública em três vertentes: acompanhar a execução da política pública municipal do Município de Frutal/MG para cobrança nos estacionamentos rotativos na malha viária urbana; fiscalizar a destinação dos valores para a Guarda Mirim e a publicidade das informações que garantem a transparência no uso dos recursos de natureza pública, conforme dispõe o art. 2º da Lei de Acesso a Informação – Lei n.º 12.527 de 18/11/2011.⁷³¹

Além disso, como afirma Oliveira, para ser um mecanismo cooperativo útil, o conteúdo das audiências públicas deve ser integralmente considerado pelo órgão administrativo decisório para amparar suas decisões e a concordância dos cidadãos⁷³², que gera maior eficácia e legitimação aos provimentos administrativos. No caso, esta decisão caberia ao órgão de execução do MP, com base nas informações colhidas deverá proceder a um ato investigatório ou de encerramento do procedimento administrativo a seu cargo (Recomendação, TAC, Acordo de Não Persecução Cível, Acordo de Leniência, instauração de PROPS, ou ajuizamento de Ação Civil Pública).

Por outro lado, a publicidade antecedente é insatisfatória, quase sempre feita apenas por meio da publicação de um edital, ao qual a grande maioria da população sequer tem acesso. Embora conste expressamente nos incisos I e II do art. 5º, da Resolução Conjunta PGJ/MPMG n. 29/2014 que, sem prejuízo de ampla divulgação pelos demais meios de comunicação disponíveis, é obrigatória a afixação do edital na sede da unidade do MP na comarca de realização da audiência e a publicação no portal institucional na

⁷³⁰ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Editais e Atas**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/servicos/acesso-a-informacao/audiencias-publicas/editais-e-atas>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

⁷³¹ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Em 05/11/2019, em Frutal, Audiência Pública para tratar da cobrança nos estacionamentos rotativos na malha viária urbana e destinação dos valores**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/servicos/acesso-a-informacao/audiencias-publicas/editais-e-atas/em-05-11-2019-em-frutal-audiencia-publica-para-tratar-da-cobranca-nos-estacionamentos-rotativos-na-malha-viaria-urbana-e-destinacao-dos-valores.htm> >. Acesso em: 11 jul. 2022.

⁷³² OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **As Audiências públicas e o processo administrativo brasileiro**, p.161.

Internet, na prática, a publicidade dada às audiências públicas ainda é deficiente, a não ser em casos de grande repercussão, em que a tarefa é feita muito mais espontaneamente pela mídia do que pelo Ministério Público.⁷³³

É extremamente difícil ao membro, já assoberbado pelo acúmulo de funções finalísticas e administrativas, cuidar de dar a ampla publicidade necessária à audiência pública que irá promover, mesmo que conte como auxílio dos órgãos de assessoramento de sua unidade, fator que merece especial atenção para o uso eficiente do instrumento, sobretudo na área do combate à corrupção que tem a transparência e a publicidade suas bases fundamentais.

Outro fator impeditivo do melhor aproveitamento das audiências públicas na área do combate à corrupção é a precária institucionalização no Ministério Público dos princípios da atuação em rede concertada - interna (com outros ramos de atuação do próprio MP) e externamente (com Administração Pública e com a sociedade civil) - da participação administrativa e da consensualidade, que barram uma maior interlocução e participação plural de todos os interessados na formulação, execução e controle das políticas públicas.

Por todos esses fatores, é premente a necessidade da difusão do uso das audiências públicas na área do combate à corrupção, especialmente preventivo, pela incorporação dos preceitos do modelo de gestão da NGP, para que recebam maior transparência ativa e maior acompanhamento dos resultados obtidos, gerando-se, portanto, maior participação democrática, mais consensualidade na solução das demandas, efetiva coconstrução das políticas públicas, com a consequente cofiscalização do patrimônio público e maior legitimação da atuação do Ministério Público enquanto ator desta atuação em rede concertada.

3.3.3.4 Recomendação

Outra ferramenta administrativa com grande potencial de eficiência para a atuação extrajudicial do MP na contenção à corrupção é a Recomendação. Também ligada à perspectiva de atuação ministerial como *Ombudsman* e na perspectiva da consensualidade

⁷³³ Exemplos disso foram as audiências públicas realizada em razão dos ilícitos ambientais de Mariana/MG e Brumadinho/MG, que foram precedidas de ampla divulgação nacional. Cf. **AUDIÊNCIA pública em Mariana debate projeto para depósito de rejeitos da Samarco**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/audiencia-publica-em-mariana-debate-projeto-para-deposito-de-rejeitos-da-samarco.ghtml>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

no controle do patrimônio público, esse instrumento administrativo possui previsão normativa no art. 129, II, da CR/1988 e nos arts. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e na Resolução CNMP n. 164/2017.

A recomendação possui natureza jurídica de ato administrativo⁷³⁴ e se presta, no curso de um procedimento administrativo conduzido pelo MP (ou até precedentemente a ele, em casos urgentes), fundamentalmente, a apontar conduta efetiva ou potencialmente ilícita e prognosticar sua correção, com base em fontes normativas reguladoras das relações jurídicas, em interpretações que melhor atendam ao interesse público e na força persuasiva (jurídica, moral e política) da atuação legítima do Ministério Público, com o fito de apontar a anomalia efetiva ou potencial e convencer o agente a evitá-la ou saná-la.

Por meio da recomendação, o membro do MP veicula formalmente a exposição de razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com a finalidade de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos, em prol da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou para a tutela dos direitos, interesses e bens defendidos pela Instituição. Serve, portanto, de instrumento com funcionalidades preventivas de responsabilidades ou corretivas de condutas.

Basicamente, os efeitos diretos da recomendação são positivos (obrigações de fazer) e/ou negativos (obrigações de não fazer), contudo, não se pode desprezar a importância e a força de seus efeitos indiretos para a atuação anticorrupção, porquanto, com já asseveramos em outro trabalho científico, funcionam para:

[...] a) influenciar juridicamente as ações e/ou omissões do agente recomendado; b) agir de forma psicológica na etapa precedente à ação e/ou omissão do destinatário; c) obrigar o destinatário a se manifestar; d) acaso atendida, gera o reconhecimento implícito da inadequação da conduta atestada e soluciona, extrajudicialmente, a ilegalidade; e) quando não acatada, serve de indicador do elemento subjetivo do agente para sua eventual responsabilização civil e/ou criminal; f) serve de instrumento de direcionamento da atuação institucional do próprio Ministério Público.⁷³⁵

⁷³⁴ Não há dissonância doutrinária a respeito da natureza jurídica da recomendação, pelo que citamos, por todos. Cf. ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Manual das ações constitucionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p.231.

⁷³⁵ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Intervenção Preventiva Extrajudicial do Ministério Público no Combate à Corrupção - Escala de Ação Progressiva como Fator de Emancipação Social**, p. 207-217.

Na área do combate à corrupção (controle externo da Administração Pública), há de se tomar bastante cuidado para evitar algumas distorções no uso das recomendações. Em que pese a parca utilização do instrumento com contornos de governança pelo MP, sobretudo para a prevenção à corrupção, dada a incipiência da institucionalização dos princípios e práticas da NGP, o manejo das recomendações para a finalidade de controle externo da Administração Pública deve ser metódico, parcimonioso e estratégico, para tornar-se eficiente.

Infelizmente, a cultura ministerial ainda prevalentemente demandista e pretensamente substitutiva na seara do controle externo da Administração Pública conduziu o *Parquet* nacional ao pouco e ineficaz uso das recomendações, que possuem grande potencial gerador de uma atuação racionalizada e em concertação consensual para a condução das políticas públicas e prestação de serviços

Muitas das vezes, o que ocorre é o uso açodado do instrumento, sem a prévia colheita de elementos de informação suficientes que formarão os fundamentos fáticos e jurídicos do ato sugestivo do MP. Nessas ocasiões, o órgão de execução, impelido pelo grande volume de trabalho e pela necessidade de atendimento urgente à demanda social posta, acaba por, como base no permissivo do § 2º do art. 3º da Resolução CNMP n. 164/17, expedir uma recomendação com conhecimentos fáticos e jurídicos prematuros que tornam a ferramenta meramente simbólica e ineficaz.

Outra inconsistência, de ordem mais estrutural, é a insuficiência de preparo técnico e estratégico dos membros para a elaboração e expedição das recomendações, que acaba por esvaziar a força do instituto da recomendação e retirar-lhe a eficácia.

Por fim, é comum ocorrer a perda de persuasão e de eficiência das resoluções, em virtude da banalização do uso do instrumento, em exercício de controle externo à Administração Pública pretensamente substitutivo. Em vez da busca de uma prévia dialética com o gestor, alcançável talvez em uma simples aproximação ou reunião, que proporcionasse a coconstrução de uma política pública ou a eficiente prestação de um serviço público, prefere-se a expedição prematura de uma recomendação, que acaba por ser solenemente ignorada, justamente por não possuir conteúdo materialmente coercitivo e nem cominatório.

Corroborando todas essas ideias, Marcos Paulo de Souza Miranda assim aponta:

Mas, obviamente, as recomendações em casos tais devem ser expedidas com parcimônia e quando o interesse envolvido for realmente relevante, sob pena

de se banalizar o Instituto e de, anormalmente, substituir se o representante do Parquet ao administrador público. [...]

Em caso de flagrante descumprimento da norma legal em que é evidente a ciência dessa irregularidade, a recomendação deve ser utilizada com parcimônia para não desmoralizar a instituição expedidora, que deverá, para evitar que isso aconteça, adotar a medida judicial cabível em caso de descumprimento. Por tal razão, nesses casos costuma ser preferível mais efetivo optar pela tentativa de firmar compromisso de ajustamento de conduta e, diante da negativa do pretendido compromissário, adotar a via judicial.⁷³⁶

É preciso, portanto, uma revisão metodológica do uso da recomendação, para que tal mecanismo ganhe efetividade e eficiência na tutela do patrimônio público, aumentando-se a sua potencialidade e a própria legitimidade do próprio Ministério Público.

3.3.3.5 Compromissos de Ajustamento de Conduta (TAC)

Embora introduzido normativamente no ordenamento jurídico há considerável período (art. 211 da Lei n. 8.069/1990 e, em seguida pelo artigo 113 da Lei n. 8.078/90, que acresceu o § 6º ao artigo 5º da Lei n. 7.347/85), o Compromisso de Ajustamento de Conduta, formalizado por termo e assim popularmente conhecido – Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), regulamentado pela Resolução n. 179/2017 do CNMP, sempre foi pouco utilizado na seara da prevenção e repressão à corrupção.

A temática mais recorrente dos objetos dos TACs tomados pelo Ministério Público Federal é a tutela preventiva e repressiva do meio ambiente (*lato sensu*), conforme comprovado empiricamente por Geisa de Assis Rodrigues, à razão de 60% de todo o acervo⁷³⁷. Esses dados foram confirmados por estudo coordenado pela mesma autora, patrocinado pela Escola Superior do Ministério Público da União, que abrangeu o período de 1998 a 2004 e registrou que 54% dos TACs tinham como objeto a tutela do meio ambiente.⁷³⁸

⁷³⁶ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. A recomendação administrativa como instrumento extrajudicial de solução de conflitos ambientais. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed., Salvador: Juspodivm, 2016, p.810-813

⁷³⁷ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e Termo de ajustamento de conduta**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

⁷³⁸ RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: inquérito civil público, compromisso de ajustamento de conduta, recomendação legal. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed., Salvador: Juspodivm, 2016, p.333.

Realizando-se pesquisa analítica por amostragem de 50 TACs tomados pelo MPF no ano de 2022⁷³⁹, de total de 150, pode-se corroborar essa conclusão, tendo em vista que 32 tinham como objeto a tutela do meio ambiente e apenas 9 diziam respeito ao patrimônio público. Registre-se que 2 desses 50 não tiveram seus objetos publicados⁷⁴⁰.

Conforme a Tabela, desses 9 referentes à tutela do patrimônio público, 6 tinham como objeto obrigações de não fazer referentes à conservação de rodovias federais (não trafegar com caminhões com peso além do limite legal estabelecido); 1 para controle de legalidade de concurso público; 1 para controle de legalidade de contratação pública; e 1 tinha como tema o Acordo de Não Persecução Cível⁷⁴¹.

TABELA 12 - Qualitativo e quantitativo dos TACs do MPF

MATÉRIA	NÚMERO DE TACs
Meio ambiente	32
Habitação e urbanismo	4
Patrimônio histórico e cultural	1
Patrimônio público	9
Saúde	1

Fonte: MPF (2022)

No MPMG, no biênio 2020-2021, foram apenas 35 TACs ou ANPCs firmados na área da tutela do patrimônio público, vide Tabela 10. Já no período entre os anos de 2021 e 2022, que compreende a regulamentação definitiva do Acordo de Não Persecução Cível, decorrente da vigência da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, houve significativo aumento desses instrumentos de consensualidade sancionadora, com registro de 81 TACs ou ANPCs.

Repise-se, por oportuno que, por deficiência técnica, muitos dos membros do MP não diferenciam a nomenclatura dos dois instrumentos para fins de formulação ou de registro no Sistema de Registro Único do MPMG, o que gera certa inconsistência empírica qualitativa e quantitativa.

Vejam os dados estatísticos obtidos junto ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (CAOPP) e


⁷³⁹ BRASIL. Ministério Público Federal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/portal?servidor=portal-tac#/top>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

⁷⁴⁰ TACs assim identificados: TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (IC 1.29.002.000239/2011-57), PRM-CAXIAS SUL-RS e TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA 1/2022, PR-AM.

⁷⁴¹ Entendemos que a classificação como TAC é inapropriada para o conteúdo sancionador do ANPC, mas a confusão de registro ainda é bem comum nos sistemas de informação do Ministério Público nacional, sobretudo para os casos anteriores à previsão expressa do ANPC na Lei de Improbidade, quando ainda se usava, a nosso juízo de forma equivocada, o TAC para a fixação de sanções.

atualizados até o dia 16/06/2022, sobre o total de TACs/ANPCs firmados em casos de atos de improbidade administrativa, no período 2021-2022 e seus respectivos valores referentes às sanções pecuniárias previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/92:


FIGURA 1 – Estatística sobre TACs/ANPCs envolvendo atos de improbidade administrativa 2021-2022

 Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Minas Gerais (CAOPP)		
DADOS ESTATÍSTICOS 2021 / 2022		
Tabela Estatística Questionário TAC's/ANPC's envolvendo atos de Improbidade Administrativa		
RESSARCIMENTOS		
5.3 - Ressarcimento a Título de Dano Material ao MUNICÍPIO:	R\$ 1.768.040,77	
6.2 - Ressarcimento de Dano Material a ADM Pública Direta ou indireta	R\$ 8.010,25	
7.2- Ressarcimento de dano moral coletivo	R\$ 12.764,77	
8.3. - Multa civil, em favor de órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta do MUNICÍPIO	R\$ 1.116.549,52	
9.2. - Multa civil, em favor de órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ESTADUAL MINEIRA?	R\$ 277.026,40	
VALORES TOTAIS	R\$ 3.182.391,71	
AGENTES ENVOLVIDOS		Total
PJ	Total de Pessoas Jurídicas	11
PF	Agentes Políticos Estaduais	0
	Agentes Políticos Municipais	19
	Servidores Públicos Estaduais	3
	Servidores Públicos Municipais	38
	Empregados Públicos Estaduais	0
	Empregados Públicos Municipais	1
	Demais Pessoas não incluídas nas hipóteses anteriores	26
Total de pessoas Físicas envolvidas		87
O TAC foi firmado da forma		Total
JUDICIAL		20
EXTRAJUDICIAL		61
TAC's Totais		81

Fonte: SRU do MPMG (2022)

Ampliando-se sem limite o espectro temporal, afere-se pela Figura 2 que o número de TACs/ANPCs firmados ainda é pequeno quando comparado com o número de ACPIAs. Ao todo, foram 384 TACs/ANPCs, com prevalência extrajudicial de 276 acordos.

FIGURA 2 – Estatística sobre TACs/ANPCs envolvendo atos de improbidade administrativa

 Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Minas Gerais (CAOPP)		
QUADRO GERAL - VALORES TOTAIS		
Tabela Estatística Questionário TAC's/ANPC's envolvendo atos de Improbidade Administrativa		
RESSARCIMENTOS		
5.3 - Ressarcimento a Título de Dano Material ao MUNICÍPIO:	R\$ 25.900.823,60	
6.2 - Ressarcimento de Dano Material a ADM Pública Direta ou indireta	R\$ 6.677.106,67	
7.2- Ressarcimento de dano moral coletivo	R\$ 16.642.214,47	
8.3. - Multa civil, em favor de órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta do MUNICÍPIO	R\$ 4.362.735,59	
9.2. - Multa civil, em favor de órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ESTADUAL MINEIRA?	R\$ 6.967.355,00	
VALORES TOTAIS	R\$ 60.550.235,33	
AGENTES ENVOLVIDOS		
PJ	Total de Pessoas Jurídicas	51
PF	Agentes Políticos Estaduais	5
	Agentes Políticos Municipais	184
	Servidores Públicos Estaduais	18
	Servidores Públicos Municipais	187
	Empregados Públicos Estaduais	8
	Empregados Públicos Municipais	10
	Demais Pessoas não incluídas nas hipóteses anteriores	93
Total de pessoas Físicas envolvidas		505
O TAC foi firmado da forma		Total
JUDICIAL		108
EXTRAJUDICIAL		276
TAC's Totais		384

Fonte: SRU do MPMG (2022)

Além da minguada utilização de ambos os instrumentos consensuais para a tutela preventiva e repressiva do patrimônio público, especialmente em casos de efetiva ou potencial ocorrência de improbidade administrativa, em que a prevalência do modelo repressivo e judicializante ainda é evidente, há outros vícios metodológicos de utilização, especificamente do TAC, que afastam o Ministério Público do eficiente cumprimento de sua incumbência constitucional de enfrentamento à corrupção.

Antes, porém, vale o registro da redução impactante do número de ajuizamentos de Ações Civas Públicas de Responsabilização por Atos de Improbidade Administrativa (ACPIAs), em decorrência do esvaziamento da efetividade normativa, produzido pela entrada em vigor da Lei n. 14.230 – Nova Lei de Improbidade Administrativa. Segundo levantamento da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, órgão colegiado responsável pelo combate à corrupção, no primeiro quadrimestre de

2022, foram apenas 121 novos processos judiciais, menos da metade das 250 ações ajuizadas no mesmo período do ano de 2021.⁷⁴²

Um dos grandes problemas que envolvem o firmamento dos acordos administrativos por parte do Ministério Público é a presença (ou não) de efetiva consensualidade na formação da vontade das partes, especialmente quanto ao compromissário infrator (real ou potencial). Barros Filho⁷⁴³ afirma que o simples fato de o MP ocupar posição ambivalente, de tomador do acordo e de legitimado sancionador em diversas instâncias, por si só, já pode gerar intimidação ao compromissário.

É inegável que essa posição de legitimado ativo no tabuleiro do sistema normativo sancionador, ou meramente obrigacional como é o caso do TAC, pode representar um fator de constrangimento moral ao compromissário, mas, tal circunstância é ínsita ao próprio Direito Sancionador e de todo o sistema jurídico nacional. Em outros dizeres, a autoridade competente para firmar o acordo é também aquela legitimada a promover a responsabilização em sua área de atuação (v.g. acordo de leniência, firmado pela CGU, nos termos do art. 17 da Lei n. 12.846/13; compromisso de cessação de infração à ordem econômica, firmado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, nos termos do art. 85 da Lei n. 12.529/11; Acordo de Não Persecução Cível, nos termos do art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa. Aliás, essa é a lógica da consensualidade em todo o ordenamento jurídico, qualquer que seja o acordo celebrado, inclusive em sua origem, no Direito Penal.

A consensualidade há de ser efetiva, material – e não meramente formal – desde antes da formação conjunta de vontades, até a fase de execução do acordo.

Logo de início, a cientificação do investigado para que compareça ao Ministério Público a fim manifestar sua vontade quanto à celebração TAC, quando feita por meio de *notificação*, sob pena de crime de desobediência em caso de desatendimento, tem efeito coercitivo, com grande potencial de viciação da futura manifestação de vontade.

A notificação tem assento constitucional, no art. 129, VI, prevista como função institucional do MP, para veicular as requisições de informações e documentos instrutórios dos procedimentos administrativos que o órgão de execução presidir, e ainda

⁷⁴² Informações fornecidas pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal ao veículo midiático O Globo, conforme publicação de 21/05/2022. Cf. TALENTO, Aguirre. **Nova lei de improbidade administrativa reduz em mais da metade ações contra agentes públicos**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/nova-lei-de-improbidade-administrativa-reduz-em-mais-da-metade-acoes-contra-agentes-publicos-25515154>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

⁷⁴³ BARROS, Laura Mendes Amando de. Op. cit., p.134.

coloca a regulamentação a cargo da lei complementar, que assim cuidou do referido ato administrativo, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público:

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:
I – instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:
a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei;

Da leitura dos dois dispositivos, parece haver antinomia sobre o objeto da notificação, mas, por uma interpretação sistemática e teleológica do artigo 129, VI, da CR/88 e das alíneas do inciso I do art. 26 da LONMP, infere-se que a Carta Maior trata a notificação como gênero de quaisquer atos de comunicação oficial do Ministério Público, que veiculam conteúdo mandamental. Por outro lado, a LONMP distingue a notificação da requisição, ambas como espécies de atos mandamentais, sendo a primeira uma ordem de comparecimento pessoal à presença do membro do MP, para colheita de depoimento ou esclarecimento, sob pena de condução coercitiva e de potencial crime de desobediência (no caso de se tratar de testemunha e não de investigado), com as ressalvas legais; e a segunda, uma ordem para fornecimento de documentos ou informações, também sob pena de desobediência.

É notório o caráter mandamental e coercitivo da notificação para comparecimento, que, para os casos de firmamento de TAC, portanto, gera potencial de viciar a efetiva consensualidade, por afetar a livre manifestação de vontade do compromissário.

Outra medida que afeta a consensualidade e o devido processo legal é a falta advertência de que o compromissário poderá estar acompanhado de advogado, que, em tese, possui conhecimentos técnicos suficientes para melhor amparar a manifestação de vontade do investigado. Essa faculdade de acompanhamento por advogado na fase de negociação (oitiva do investigado e colheita do compromisso) está prevista no § 4º do artigo 3º da Resolução n. 179/17 do CNMP, que regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta.

Referendando essas ideias sobre a necessidade de efetiva consensualidade na formação do TAC, Talden Farias afirma que:

(...) Para ser celebrado, o TAC exige uma negociação prévia entre as partes interessadas com o intuito de definir o conteúdo do compromisso, não podendo o Ministério Público ou qualquer outro ente ou órgão público legitimado impor sua aceitação. Caso a negociação não chegue a termo, a matéria certamente passará a ser discutida no âmbito judicial.⁷⁴⁴

Disso não destoa a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que, ao julgar o Resp. n. 802-060/RS⁷⁴⁵, referente a um caso em que a cientificação para negociação se deu por notificação para comparecimento sob pena de desobediência e em que a compromissária estava desacompanhada de advogado, decretou a nulidade do TAC por ausência de efetiva consensualidade.

No campo da tutela do patrimônio público, os eventuais e pontuais autoritarismos na tomada de compromisso de ajustamento de conduta, com evidente vício da manifestação de vontade do compromissário, podem configurar ofensa ao princípio da separação dos poderes, como bem alerta Bernardino:

São frequentes as reclamações de agentes públicos procuradores, secretário, gestores chefes do poder executivo sobre a atuação incisiva e desproporcional do *Parquet* na atuação administrativa, seja pela imposição de inquéritos civis em termos de ajustamento de conduta contra seus atos, seja pela propositura de ações civis públicas de improbidade administrativa quando discorda da implementação de determinadas decisões e da execução dos serviços ou obras públicas. O espaço de discricionariedade administrativa conferido ao gestor público está sendo cada vez mais reduzido, pois, não raramente, os critérios de conveniência e oportunidade são questionados um imposto pelo *Parquet* de acordo com entendimento pessoal e os valores subjetivos do membro, com excesso de poder.⁷⁴⁶

Entretanto, há de se fazer uma ressalva importante, relativizando-se a crítica da autora que parece ser mais generalista: em se tratando de tutela do patrimônio público, com premissa no controle de legalidade das políticas públicas, o espaço de discricionariedade, tanto do gestor (potencial compromissário), quanto do membro do MP (potencial representante do MP tomador do TAC) é reduzido pelo próprio ordenamento jurídico, o qual, quase sempre, lhe impõe regras programáticas que, efetivamente, possuem cogência. E os casos de eventuais vícios de consentimento são pontuais e excepcionais, não se podendo, levemente, tornar regras eventuais exceções.

⁷⁴⁴ FARIAS, Talden. Termo de Ajustamento e Conduta e acesso à Justiça. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, v. 52, p. 116-124, 2007, p.121.

⁷⁴⁵ STJ. REsp n. 802.060/RS, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 17/12/2009, DJe de 22/2/2010.

⁷⁴⁶ BERNARDINO, Talitha Braz. **O abuso de poder na atuação do Ministério Público**. 2018, Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p.60.

Exemplo eloquente e recente dessa pretensa invasão de espaço de poder foi a atuação do Ministério Público Federal na destinação e gestão dos valores decorrentes dos acordos firmados entre a Petrobrás/SA e o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América (DOJ) e a *Securities and Exchange Commission* (SEC): *Non-Prosecution Agreement and Cease-and-Desist Order*, no bojo da Operação Lava Jato. Por meio desses acordos, a sociedade de economia mista brasileira evitou o processamento criminal judicial nos EUA, sob a condição de reconhecer as irregularidades praticadas e a obrigação de pagamento de multa pecuniária, da qual US\$ 682.526.000,00 deveriam ser destinados ao Brasil (80% do valor da multa) e dos quais 50% para o investimento social em projetos, iniciativas e desenvolvimento institucional de entidades e redes de entidades idôneas, educativas ou não, que reforcem a luta da sociedade brasileira contra a corrupção.

Em que pese o destinatário desses montantes ter sido expressamente indicado como o Estado Brasileiro, representado pela União Federal, o Ministério Público Federal (Força-Tarefa Lava Jato) firmou *Acordo de Assunção de Compromissos*, homologados pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba, pelo qual esses recursos seriam revertidos a um fundo e administrados fundação privada, com sede em Curitiba/PR, que poderia contar com o auxílio de entidade(s) respeitada(s) da sociedade civil do poder público, ou do próprio Ministério Público.⁷⁴⁷

O Supremo Tribunal Federal entendeu como abusiva a conduta do MPF, assim reconhecida no julgamento da ADPF n. 568, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, na qual, em decisão liminar proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, se entendeu pela plausibilidade da inconstitucionalidade das cláusulas que davam ao MPF a

⁷⁴⁷ “2.3. A destinação do valor depositado no Brasil será a seguinte: 2.3.1. 50% (cinquenta por cento) para o investimento social em projetos, iniciativas e desenvolvimento institucional de entidades e redes de entidades idôneas, educativas ou não, que reforcem a luta da sociedade brasileira contra a corrupção com os seguintes fins: (...) 2.3.2. 50% (cinquenta por cento) para a satisfação de eventuais condenações ou acordos com acionistas que investiram no mercado acionário brasileiro (B3) e ajuizaram ação de reparação, inclusive arbitragens, até a data de 08 de outubro de 2017, sendo certo que a reserva desse montante para tal finalidade não limita a eventual responsabilidade da PETROBRAS em demandas judiciais e arbitrais decorrentes de possíveis prejuízos ocasionados a seus acionistas; 2.4. O valor previsto no item 2.3.1 deverá constituir um *endowment* (um "fundo patrimonial") para que os rendimentos sejam utilizados para os mencionados fins, garantindo a perenidade deste investimento social. 2.4.1. A administração do fundo patrimonial (*endowment*) referido no item anterior, será feita por entidade a ser constituída no prazo máximo de 18 meses após a homologação deste ACORDO, na forma de uma fundação de direito privado mantenedora, que: (...) 2.4.2. O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ficará responsável por buscar meios para a constituição de fundação privada (inclusive a redação de sua documentação estatutária), com sede em Curitiba/PR, e poderá contar com o auxílio de entidade(s) respeitada(s) da sociedade civil do poder público, ou do Ministério Público (p ex.. para os fins do art. 65, parágrafo único, da Código Civil e do art. 764, II, do Código de Processo Civil) para conferir o máximo de efetividade às finalidades do acordo.”

prerrogativa de ingerência da gestão do fundo por meio de fundação privada e determinou a suspensão dos efeitos da decisão judicial homologatória e o bloqueio dos valores já depositados.⁷⁴⁸

Imprescindível registrar que, em 12 de março de 2019, mesmo antes da referida liminar, decisão ano de o próprio Ministério Público Federal, em revisão à própria atuação, peticionou nos autos e requereu a suspensão dos procedimentos para a constituição da fundação que daria destinação aos recursos, ao fundamento da necessidade de debate social sobre isso.

Feito esse delineamento sobre os vícios procedimentais do MP no uso do TAC quando do exercício de sua missão anticorrupção, quanto ao mérito, há de se fazer um devido apontamento limítrofe e legitimador: a Instituição somente deve agir quando há efetiva ou potencial violação do Microsistema de Tutela do Patrimônio Público, seja em um viés preventivo, seja em um viés repressivo, o que afasta, em tese, qualquer elucubração de abuso ou de que age o *Parquet* como ditador das políticas públicas. Se o TAC formaliza obrigações de fazer ou não fazer decorrentes de claras estipulações normativas, não se pode generalizar assertivas odiosas contra essa atuação que, como regra, é hígida e impoluta, para inviabilizar o controle externo da Administração Pública

⁷⁴⁸ “(...) Dessa maneira, em princípio, parece ter ocorrido ilegal desvirtuamento na execução do acordo realizado entre a Petrobras e o Department of Justice (DoJ)/Securities and Exchange Commission (SEC), que, primeira e discricionariamente, definiu os Procuradores da República do MPF do Paraná como as únicas autoridades brasileiras previstas no termo internacional, para, na sequência, em desrespeito ao Princípio do Juiz Natural, definir qual seria o juízo competente para a homologação do segundo acordo – 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba –, e, por fim, estipulou cláusulas subjetivamente escolhidas pelas partes para destinação dos valores da multa e inexistentes no acordo original. (...)”

Diante de todo o exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR postulada na presente ADPF, ad referendum do Plenário (art. 5º, §1º, da Lei 9.882/1999), para, com base no art. 5º, §3º, da Lei 9.882/1999: (a) suspender todos os efeitos da decisão judicial proferida pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba, que homologou o Acordo de Assunção de Obrigações firmado entre a Petrobras e os Procuradores da República do Ministério Público do Paraná (Força-Tarefa Lava-Jato), bem como a eficácia do próprio acordo; (b) determinar o imediato bloqueio de todos os valores depositados pela Petrobras, bem como subsequentes rendimentos, na conta corrente designada pelo juízo da 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba que, a partir desta decisão, deverão permanecer em depósito judicial vinculado ao mesmo Juízo, proibida qualquer movimentação de valores sem expressa decisão do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; (c) determinar a suspensão de todas as ações judiciais, em curso perante qualquer órgão ou Tribunal, ou que, eventualmente, venham a ser propostas e que tratem do objeto impugnado na presente ADPF; (d) comunicar, com urgência, ao Juízo da 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba, solicitando-lhe informações, no prazo de 10 (dez) dias, na forma do art. 6º da Lei 9.882/1999; (e) intimar todos os subscritores do acordo homologado perante a 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba para a apresentação de informações, no prazo de 10 (dez) dias; (f) intimar a Câmara dos Deputados, a Advocacia-Geral da União, o Presidente da Petróleo Brasileiro S/A, para a apresentação de informações, no prazo comum de 10 (dez) dias; (g) oficiar ao Tribunal de Contas da União, solicitando-lhe informações sobre a eventual existência de procedimento no âmbito daquela Corte, com objeto semelhante.” Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5650140>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

pelo MP, incumbido pela Carta de 1988 da defesa do regime democrático, do ordenamento jurídico e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A atuação ministerial de controle externo da Administração Pública, por meio dos Compromissos de Ajustamento de Conduta, deve ser restrita ao controle de legalidade, seja nos casos de atos vinculados, seja nos casos de atos discricionários (controle de seus elementos vinculados – competência, forma e finalidade)⁷⁴⁹, mas, nunca de forma subrogatória da gestão pública, de modo a, em casos extremos de vício de consentimento e de patente ingerência à prática de ilegalidades, poder-se gerar até mesmo a responsabilização do órgão de execução ministerial.⁷⁵⁰

Repita-se, essas hipóteses são excepcionalíssimas, porque a atuação resolutiva-consensual do MP por meio de TAC é fortemente pautada pelo princípio da legalidade, incumbindo-lhe apenas indicar, fundamentadamente, a ilegalidade efetiva ou potencial e propor obrigações de ajustamento de conduta aos comandos legais.

Estas obrigações podem ser específicas ou não, principais ou acessórias, mas sempre pautadas pela legalidade e a bem do interesse público. Em outras palavras, podem encerrar condutas de adequação que atendam de forma direta ou indireta ao comando legal, sem nunca destoar do interesse público e também sem suprimir a esfera de discricionariedade dada ao gestor público. Mas, a partir do momento que são construídas sem a base fundamental do consenso, viciado estará o acordo e corroída estará a atuação ministerial.

Em sede administrativa, os compromissos de ajustamento de conduta somente podem ser firmados no bojo de procedimentos administrativos presididos pelo MP, em especial o Inquérito Civil (art. 3º da Resolução n. 179/17 do CNMP), cujos natureza, regime jurídico e características geram reflexos diretos na formulação desses acordos administrativos. A maioria da doutrina e da jurisprudência sustenta que o inquérito civil é caracterizado pela inquisitorialidade, pela dispensabilidade/facultatividade e pela procedimentalidade (não processualidade), o que, conseqüente e aparentemente, lhe afastariam a incidência do contraditório e da ampla defesa.

O pensamento majoritário sobre a inaplicabilidade do contraditório e da ampla defesa ao inquérito civil exsurge da premissa de que do procedimento não resulta nenhuma sanção aos investigados, eis que não causa nenhuma alteração ou infringência

⁷⁴⁹ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Gen Jurídica, 2008. p.414

⁷⁵⁰ BARROS, Laura Mendes Amando de. Op. cit., p.146-147.

direta na esfera jurídica individual do investigado; por ser totalmente prescindível ao ajuizamento da ação civil pública pelo Ministério Público; e por não implicar em supressão da produção probatória pelo investigado, cuja realização é possível em sede jurisdicional.⁷⁵¹

Essas bases teóricas que exortam características semelhantes às do inquérito policial, por vezes levam o membro do MP a valer-se de uma metodologia de utilização do TAC pautada em preceitos conflitantes aos da Nova Governança Pública, tão necessários à compatibilização da atuação ministerial anticorrupção às complexas demandas sociais e ao enfrentamento eficiente de práticas corruptas endêmicas e institucionalizadas.

Exemplificativamente, citamos algumas práticas episódicas que ainda permeiam o método de utilização do TAC pelo Ministério Público no exercício da função institucional anticorrupção: a falta de planejamento quanto à condução do IC, ao conteúdo e ao momento para a celebração do acordo; atuação ministerial isolada; ausência de consensualidade efetiva, decorrente da forma coercitiva de notificação para manifestação de vontade; ausência de oportunização de contraditório nas fases antecedente e conseqüente ao acordo; sub-rogação da posição de gestor público, por imposição das obrigações ao compromissário; sobreposição do princípio da independência funcional ao princípio da unidade, gerando insegurança jurídica na atuação em casos semelhantes.

Esse modelo metódico de utilização do TAC de forma desplanejada, eminentemente impositiva, opaca e não negociada ocasiona, efetivamente, distorções do princípio do contraditório, bem como potencial de lesividade antijurídica aos investigados, retirada da eficiência da atuação do MP e deslegitimação do exercício da missão anticorrupção, porquanto, segundo Odete Medauar, tal garantia constitucional

⁷⁵¹ “Ora, como procedimento administrativo, o inquérito civil não aplica nenhuma sanção, razão pela qual não há acusado; muito menos extingue, modifica ou cria direito, já que não se deduz, em seu objeto, nenhuma pretensão de direito material, inexistindo, portanto, litigantes. Resumindo, o inquérito civil não altera a esfera jurídica do cidadão. A sua única finalidade, já dissemos, é a de arregimentar provas para a formação da opinião jurídica do membro do Ministério Público, a fim de embasar a sua atuação institucional [...] esse instituto jurídico está fora da hipótese de incidência do dispositivo constitucional que cuida do contraditório e da ampla defesa” (QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. A eficácia probatória do inquérito civil no processo judicial de combate à corrupção. In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Org.). **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade**. Salvador: Juspodivm, 2015, p.423-425). Em corroboração à não aplicação do princípio do contraditório ao Inquérito Civil: MAZZILLI, Hugo Nigro. Inquérito Civil e Poder Investigatório do MP In: MILARÉ, Édis (Coord). **A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.233.

presente nos processos administrativos visa a proporcionar: informação geral; audiência das partes e motivação dos atos.⁷⁵²

Por todas essas peculiaridades, Hermes Zaneti Júnior e Gustavo Silva Alves destacam que a complexidade do uso do TAC pelo Ministério Público no enfrentamento à improbidade administrativa decorre de duas razões: “a) a necessidade de que o IC preste tutela adequada aos direitos; b) a necessidade de que sejam oferecidas garantias mínimas aos investigados para poder influenciar na tríplice opção do *Parquet*.”⁷⁵³ E para ilustrar esta complexidade e a proficuidade da efetivação do contraditório no inquérito civil, os autores citam um caso emblemático de ineficiência da atuação judicializante promovida sem contraditório no IC: em uma ação de improbidade ajuizada pelo MPMG em face de um servidor do Tribunal de Contas do Estado efetivado sem prévio concurso público, o réu compareceu aos autos e juntou uma decisão do STF que determinou sua reintegração em virtude de cassação no período da ditadura militar, o que importou na improcedência do pedido do *Parquet*.⁷⁵⁴

Por fim, o que deve restar claro é que, ao lançar mão do TAC para o exercício de sua missão anticorrupção resolutiva, age o MP em dupla face: como parte, em legitimação extraordinária concorrente disjuntiva (art. 5º da LAP) e como *custus iuris/societatis*, incumbindo-lhe, portanto, promover o consenso para o melhor atendimento ao interesse público e fiscalizar o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo compromissário. Todavia, há de se ter redobrada atenção para que o TAC não se converta em instrumento desprovido de consensualidade efetiva e de pretensão arvoreamento da função administrativa do real legitimado (administrador público), sob pena de violação de diversos preceitos normativos, especialmente o princípio da separação dos poderes, afinal, como preconiza Cláudio Barros e Silva, destacando preceitos de governança pública na atuação finalística do Parquet (atuação em rede, consensualidade, cooperação, coconstrução das políticas públicas, participação administrativa):

Deve ficar evidenciado que o Ministério Público deve ser parceiro e não tutor, deve, como Instituição, entender que a sociedade e a cidadania não necessitam de tutor ou defensor, mas parceiro na construção e na transformação da sociedade. Deve, ainda, entender o Ministério Público que, como protagonista, tem papel de extrema relevância na construção democrática, mas não detém o

⁷⁵² MEDAUAR, Odete. **Processualidade do Direito Administrativo**, p.110.

⁷⁵³ ZANETI JÚNIOR, Hermes; ALVES, Gustavo Silva. Inquérito civil, contraditório e improbidade administrativa: um diagnóstico crítico dos precedentes das Cortes Supremas brasileiras. **Revista eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, a. 10, v. 17, n.2, p. 298-319, jul./dez. 2016, p.308.

⁷⁵⁴ *Ibidem*, p.311.

monopólio do corretamente justo e, sequer, a onipotência de dizer o que é certo e necessário ao cidadão.⁷⁵⁵

Urge salientar, entretanto, que, à luz do ordenamento jurídico nacional, a ausência de contraditório prévio não pode ensejar, em absoluto, qualquer tipo de responsabilização do Estado ou do órgão de execução do Ministério Público, nem qualquer tipo de nulidade do procedimento do IC. Isso porque, como dissertam Zaneti Júnior e Alves, trata-se de procedimento dispensável, ontológica e deontologicamente investigatório e inquisitório, que não exige normativamente o contraditório, em que pese ser consequência lógica do direito constitucional de participação administrativa.⁷⁵⁶

A ideia, a ser tratada adiante na proposição de nova metodologia de aplicação dos instrumentos administrativos do MP é propositiva da institucionalização da efetiva consensualidade, por meio de um contraditório participativo do investigado – “processualização do IC” que favoreça a tutela anticorrupção – posto que, como finalizam os estudiosos referidos, “(...) sustentar nesta quadra da história qualquer formalismo garantista quanto à obrigatoriedade do contraditório nos procedimentos administrativos de investigação seria contrário a esta finalidade e por isto incorreto do ponto de vista formal e material.”⁷⁵⁷ E, na linha do que preconizam Gustavo Justino de Oliveira e Wilson Accioli Filho, esse contraditório moderado há de ser realizado tanto na fase antecedente ao TAC (negociação) quanto na fase consequente (execução).⁷⁵⁸

3.3.3.6 Procedimento de Instauração, Promoção e Implementação de Projetos Sociais – PROPS

O PROPS é um autêntico instrumento de resolutividade administrativa consolidado para o Ministério Público como decorrência do princípio constitucional da não-taxatividade, este insculpido nos arts. 127, *caput* e 129, III e IX, da Constituição da República de 1988, bem como da cláusula aberta dos direitos fundamentais, prevista no

⁷⁵⁵ SILVA, Cláudio Barros. Abusos e omissões do Ministério Público e de seus membros. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 65, p. 37-65, jan./abr. 2010.

⁷⁵⁶ ZANETI JÚNIOR, Hermes; ALVES, Gustavo Silva. Op. cit., p.312.

⁷⁵⁷ Ibidem, p.313.

⁷⁵⁸ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. Inquérito Civil Público e Acordo Administrativo: apontamentos sobre o devido processo legal adequado, contraditório, ampla defesa e previsão de cláusula de segurança nos termos de ajustamento de conduta (TACs). In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (coord.), BARROS FILHO, Wilson Accioli de (org.). **Acordos Administrativos no Brasil. Teoria e Prática**. São Paulo: Almedina, 2020, p.129.

§ 2º do art. 5º da CF/88, que impõem uma atuação criativa do Ministério Público nos planos jurisdicional e extrajurisdicional.

Por uma interpretação constitucional sistêmica e ampliativa da tutela dos direitos metaindividuais, infere-se que, além do inquérito civil, da recomendação e do termo de ajustamento de conduta, que já possuem amparo normativo específico, outros mecanismos legítimos, fundamentados no interesse social, poderão ser utilizados pelo Ministério Público para a defesa da sociedade e dos seus direitos ou interesses fundamentais (art. 1º, 3º, 127, caput, e art. 129, II, III e IX, todos da CF/88), sobretudo numa sociedade dinâmica e cada vez mais complexa. Assim, as técnicas de atuação do MP devem ser flexibilizadas para atender às demandas dos direitos materiais transindividuais.

Nem o Conselho Nacional do Ministério Público, nem o Ministério Público Federal possuem regulamentação específica sobre procedimentos cujo objeto seja a realização de atividades, não abarcadas pelo Inquérito Civil, pelo Procedimento Preparatório, com vistas à transformação da realidade social, especialmente sobre a implementação de políticas públicas ou prestação de serviços públicos.

No Portal da Transparência do MPF, na área temática do combate à corrupção (5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF) não há dados sobre PROPS (ou procedimento similar), mas somente sobre a atuação Eleitoral, sobre Notícia de Fato, Procedimento Investigatório Criminal, Inquérito Policial, Procedimento Preparatório, Inquérito Civil, Recomendação, TAC e Audiência Pública.⁷⁵⁹

Já no MPMG, principal paradigma estadual, há até previsão normativa específica sobre este instrumento, ao contrário do que ocorre no maior Ministério Público Estadual – Ministério Público do Estado de São Paulo - em que não há nenhuma norma sobre o tema⁷⁶⁰.

A primeira norma de regulamentação do PROPS foi a Resolução Conjunta PGJ/CGMP n. 3, de 31 de março de 2011, cujo um dos considerados o define como verdadeiro mecanismo legítimo que poderá potencializar e qualificar a atuação social do MP, especialmente na promoção da transformação da realidade social de forma resolutiva e cooperativa (art. 3º, art. 127, caput, e art. 129, todos da CF/88).

⁷⁵⁹ BRASIL. Ministério Público Federal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/portal?servidor=portal>>. Acesso em: 9 jan. 2023.

⁷⁶⁰ Informação obtida após solicitação à Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica do MPSP, em 1 fev. 2023.

O mesmo texto normativo ainda trouxe as considerações de que não raras vezes, os instrumentos tradicionais de atuação ministerial administrativa eram insuficientes para atender às demandas e que mesmo sem regulamentação institucional, diversos membros do MPMG já estariam utilizando o PROPS como estratégia para cumprimento de algumas das suas funções constitucionais.

Assim, seguindo evidentes linhas de governança pública (atuação em rede; coconstrução de políticas públicas; consensualidade; transparência e outras) passou a definir os objetivos do instrumento, em seu art. 5º, que merece citação integral:

Art. 1º. O Projeto Social objetiva, por meio de um conjunto integrado de atividades e da articulação interinstitucional, transformar uma parcela da realidade, reduzindo, eliminando ou solucionando um problema e/ou promovendo a tutela dos direitos ou interesses tuteláveis pelo Ministério Público, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil e da legislação aplicável. (...)

Parágrafo único. O membro do Ministério Público poderá atuar como coordenador do Projeto Social ou parceiro de instituição pública ou privada sem fins lucrativos e que tenha entre seus objetivos estatutários a promoção de direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis.

Além de disciplinar a instrução e o arquivamento do PROPS, a norma especificou diversos princípios regentes do instrumento que se identificam com os do modelo de gestão da Nova Governança Pública, destacando-se: transformação social; publicidade ampla e irrestrita; participação social; eficiência; cooperação; utilidade social; priorização da prevenção; máxima precisão dos objetivos e metas; avaliação e monitoramento periódicos dos resultados; flexibilização da técnica para atender as necessidades dos direitos ou interesses fundamentais.

Em 11 de julho de 2013, foi publicada a Resolução Conjunta PGJ/CGMP n. 2, que alterou a resolução de 2011 citada acima, modificando e incluindo alguns dispositivos, dos quais destacam-se os arts. 8º, 9º a 12, que tratam, respectivamente, do indeferimento de instauração e da execução do PROPS e o art. 13, que regulou a culminância e o acompanhamento do PROPS. Vale realçar que o artigo 8º da nova norma excluiu a especificação de motivos para o indeferimento de instauração do procedimento, fixando, doravante, um critério de conveniência fundamentada para o arquivamento.

Em 21 de setembro de 2021, à luz da NGP, veio a lume a Resolução Conjunta PGJ/CGMP n. 15, que alterou substancialmente o art. 1º da Resolução Conjunta PGJ/CGMP n. 2/2013, acrescentando-lhe o parágrafo segundo, a ser tratado com maior profundidade no Capítulo 4 desta tese.

Embora se tenha considerado, na regulamentação do MPMG, a Lei da Ação Civil Pública e a Lei de Improbidade Administrativa como fundamentos normativos dos PROPS, ou seja, que seu objeto pode ser a tutela do patrimônio público, da probidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública, sua utilização nesta área prioritária de atuação pelos membros da instituição mineira ainda é muito pequena.

A difusão do PROPS na Instituição ainda é rarefeita e as áreas em que há maior recorrência de utilização são a tutela dos direitos humanos⁷⁶¹ e a tutela do meio ambiente⁷⁶². Conforme resposta do SRU do MPMG à solicitação de informações, ao todo, existem 254 PROPS na área de defesa do meio ambiente, com destaque para a Coordenadoria Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente das Bacias dos Rios Verde Grande e Pardo (54 PROPS) e par as Promotorias de Justiça de Caratinga (11 PROPS) e de Lavras (26 PROPS)⁷⁶³.

Por seu turno, na área da defesa do patrimônio público, o SRU informou haver até 16 de agosto de 2022, o total de apenas 81 PROPS, dos quais 75 já foram encerrados, restando em execução, portanto, apenas 6 procedimentos. As consequências desses PROPS foram: 236 diligências; 63 reuniões e 100 recomendações⁷⁶⁴. Esses números comprovam, sem dúvidas, a parca utilização dessa ferramenta para a solução de demandas relacionadas à tutela do patrimônio público, ainda marcada pela atuação reativa, isolada e judicializante.

⁷⁶¹ Citem-se os exemplos a seguir: PROPS instaurado na Promotoria de Justiça de Monte Azul, na região Norte de Minas Gerais, que obteve como resultado a celebração de convênios entre os Municípios de Mato Verde e de Monte Azul e o Departamento Penitenciário de Minas Gerais (Depen) para a transformação do trabalho voluntário de detentos do Presídio de Monte Azul em política pública; PROPS instaurado na Promotoria de Justiça de São João da Ponte, no Norte de Minas, cujo objetivo de melhorar as condições de vida das pessoas que vivem no bairro na tentativa de reduzir a criminalidade identificada no local. Cf. MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **MPMG viabiliza convênio para que detentos do Presídio de Monte Azul realizem trabalho voluntário em espaços públicos da região.** Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-viabiliza-convenio-para-que-detentos-do-presidio-de-monte-azul-realizem-trabalho-voluntario-em-espacos-publicos-da-regiao.shtml>> Acesso em: 1 fev. 2023.

⁷⁶² Citem-se os exemplos a seguir: PROPS instaurado na 6ª Promotoria de Justiça de Ituiutaba, com o objetivo de implantar o Programa Líder, para capacitar lideranças para criação, formulação e implantação de um programa de desenvolvimento sustentável regional, congregando e integrando os setores público, privado e o Terceiro Setor, com ênfase no estabelecimento de um ambiente favorável à inovação e à atuação dos pequenos negócios; PROPS instaurado na Promotoria de Justiça de Capinópolis, com o objetivo de implantar a Associação para o Desenvolvimento Sustentável de Capinópolis (Adescap), em parceria com a Universidade Federal de Uberlândia e entidades da sociedade civil, como a organização não governamental (ONG) Engenheiros sem Fronteiras.

⁷⁶³ Para demonstrar a profusão do PROPS na seara do meio ambiente, não foi utilizado limite temporal como critério da pesquisa.

⁷⁶⁴ Dados obtidos junto ao Sistema de Registro Único do MPMG, no período de 01/01/1900 a 16/08/2022.

A cultura eminentemente demandista ainda arraigada na Instituição, promotora de atuação desplanejada, isolada e pretensamente substitutiva ao gestor público no campo da tutela do patrimônio público impede a expansão de um pensamento criador de projetos sociais capazes de potencializar a prevenção à corrupção, de forma integrada, participativa e eficiente.

Em consulta às três edições da publicação “O CNMP e as Boas Práticas de Combate à Corrupção e de Gestão e Governança dos Ministérios Públicos”⁷⁶⁵, verificou-se a existência de alguns projetos realizados por distintos Ministérios Públicos para o combate à corrupção, mas, nenhum sob a nomenclatura de PROPS, em que há, necessariamente, atuação em rede de cooperação, promoção de participação cidadã e priorização da prevenção.

Geralmente, os projetos são levados a cabo em forma de Procedimento Administrativo e, em muitos dos casos, não há integração interinstitucional ou entre o MP e a sociedade civil, como no caso do Projeto GEPADE – Gestão Pública Administrativa de Excelência, do Ministério Público do Estado da Bahia, que teve início no de 2016, que visa a atuar na integração de informações e processos, com a aplicação de ferramentas tecnológicas, tendo como objetivo a produção de uma gestão administrativa eficiente, com um melhor controle sobre os recursos públicos aplicados na instituição, de forma a garantir a efetividade da atuação ministerial.

3.4 A NECESSIDADE DO ESTABELECIMENTO DE UM NOVO MODELO DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ENFRENTAMENTO EXTRAPENAL À CORRUPÇÃO, SOB A ÉGIDE DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

Como demonstrado, no contexto de uma sociedade plural e complexa, em que as demandas coletivas estão em constante desenvolvimento, a manutenção de um modelo de atuação interna e externa do Ministério Público que seja estanque, autossuficiente, sem planejamento estratégico efetivo e eminentemente repressivo-demandista é totalmente anacrônica e ineficaz, à semelhança do que se desenvolveu nos modelos burocrático e gerencial de administração pública.

⁷⁶⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **O CNMP e as boas práticas de combate à corrupção e de gestão e governança dos Ministérios Públicos**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/publicacoes-digitais-ccaf/o-cnmp-e-as-boas-praticas-de-combate-a-corrupcao-e-de-gestao-e-governanca-dos-ministerios-publicos> > Acesso em: 9 ago. 2022.

Nesta lógica, José Antonio Fernández Ajenjo afirma que:

A governança trata de completar o tradicional enfoque constitucional com instituições que consolidam horizontalmente o edifício democrático para evitar que os males governativos e a corrupção se estendam por todo o sistema político até chegar em colocar em perigo sua própria sobrevivência. (Tradução nossa)⁷⁶⁶

O doutrinador espanhol finaliza dizendo que esse novo modelo de gestão construído horizontalmente se faz em três níveis: (i) *governabilidade*, como sendo a capacidade do sistema de governo de impor-se a outros sistemas sociais de poder e legitimar-se; (ii) *boa administração*, na qual do governante público se exige, segundo Rodríguez-Arana Muñoz⁷⁶⁷, obter o bem-estar integral da cidadania, por meio de uma gestão pública democrática, legal, eficiente, de qualidade e responsável; (iii) *accountability* ou responsabilidade, consistente na exigência das autoridades públicas de prestar contas de suas atuações e de submeterem-se ao controle de uma série de instituições legitimadas (inclusive a sociedade) e aceitar a responsabilidade de seus atos.

Afinal, como instituição incumbida do controle externo da Administração Pública, como valência da defesa do patrimônio público, o Ministério Público, no pleno exercício da incumbência constitucional de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais, é responsável pela potencialização de todas essas vertentes da governança, interna e externamente, com funcionalidade anticorrupção. Afinal, como disserta Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno: “A corrupção pública, as más práticas administrativas e a adoção de decisões incorretas têm como efeito a absorção de recursos sem nenhum tipo de rendimento social assim como a perda de oportunidades para o progresso e a melhora da vida dos cidadãos.”⁷⁶⁸

A exigência de que função constitucional de tutela do patrimônio público pelo Ministério Público seja levada a efeito sob a égide do modelo de Nova Governança Pública, nos campos interno e externo, por meio de uma nova metodologia de utilização dos instrumentos administrativos, com funcionalidade preventiva e repressiva à

⁷⁶⁶ AJENJO, José Antonio Fernández. La gobernanza y la prevención a la corrupción como factores de desarrollo económico y social. In: GARCÍA, Nicolás Rodríguez; LÓPEZ, Fernando Rodríguez (coord.). **Corrupción y desarrollo**. Valencia: Tirant lo blanch, 2017. p.164.

⁷⁶⁷ RODRÍGUEZ-ARANA MUNÓZ, Jaime. El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas. **Anuario de Derecho Administrativo**, [S.l.], n.15, p.113-121, 2008.

⁷⁶⁸ MORENO, Pedro Tomás Nevado-Batalla. Contratación pública y desarrollo: pérdida de oportunidades y absorción de recursos sin rendimiento. In: GARCÍA, Nicolás Rodríguez; LÓPEZ, Fernando Rodríguez (Coord.). **Corrupción y desarrollo**. Valencia: Tirant lo blanch, 2017, p.278.

corrupção na gestão pública, é decorrência lógica e inexorável dessa análise crítico-evolutiva, demonstrativa da incapacidade dos modelos antecessores de serem eficientes e de responderem satisfatoriamente às necessidades sociais modernas.

Mesmo após mais de 30 anos de vigência da CR/88, o exercício das incumbências constitucionais do Ministério Público pela via administrativa ainda é tema pouco tratado pelos operadores do Direito e de pouquíssima intimidade da sociedade e dos agentes públicos, como assevera Laura Mendes Amando de Barros⁷⁶⁹.

Gregório Assagra de Almeida destaca o papel pedagógico da atuação extrajudicial do Ministério Público, sob os parâmetros da prevenção e indução democrática de políticas públicas, ao dizer que assim, como grande intermediador e pacificador da conflituosidade social, a Instituição promove a educação da coletividade para o exercício da cidadania e das organizações sociais, o que pode ser levado a efeito por meio das recomendações, das audiências públicas e também pelo termo de ajustamento de conduta. Confirmando a necessidade do uso de uma metodologia de atuação que leve em conta a concertação administrativa, a coconstrução de políticas públicas e a consensualidade, completa o autor asseverando que “É de se destacar que a forma mais legítima de realização do direito não vem da capacidade de decidir e de fazer imperar decisões, mas do diálogo, da interpretação negociada da norma jurídica.”⁷⁷⁰

Corroborando a ideia da necessidade de adoção da governança pública como mecanismo anticorrupção, Cristiana Fortini e Ariane Sherman⁷⁷¹ afirmam que as observações empíricas e estudos diagnósticos demonstram que é premente a efetiva adoção de mecanismos e procedimentos de governança pela Administração Pública brasileira, com o objetivo de contenção ou mitigação da corrupção, sobretudo porque o papel da governança, no contexto nacional, seria de disseminar *uma cultura de planejamento e probidade*. Concluem no sentido de que o Poder Público brasileiro identificou a governança como caminho possível de enfrentamento à corrupção, sendo necessário, para tanto, que a Administração “abandone a postura predominantemente reativa, caracterizada pelo agir após a ocorrência do dano, e de fato implemente as vias preventivas de combate às condutas corruptas.”

⁷⁶⁹ BARROS, Laura Mendes Amando de. Op. cit., p.129.

⁷⁷⁰ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**, p.87.

⁷⁷¹ FORTINI, Cristiana; SHERMAN, Ariane; Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. Belo Horizonte: **Interesse público –IP**, São Paulo, ano 19, n.102, p. 27-44, mar./abr. 2017.

E para isso, o Ministério Público pode contribuir, sobremaneira, desde que se parta de uma análise autocrítica do prevalente modelo de atuação anticorrupção, que abra a possibilidade da formulação de novas perspectivas de utilização de uma metodologia que leve em conta os preceitos e práticas da governança, no atuar interno da gestão da Instituição e no trabalho externo de enfrentamento à improbidade administrativa.

Baseado na perspectiva da ética da responsabilidade (Emmanuel Lévinas), Gustavo Hermont Corrêa sustenta a necessidade de alteração do modelo de atuação do Ministério Público, partindo da premissa de que desde a Constituição de 1988, a noção de neoconstitucionalismo e o papel do MP parecem estar congelados e que qualquer questionamento soa como absurdo, dificultando-se, sobremaneira, qualquer autocrítica institucional. Para ele, há na Instituição estímulos para a produtividade eminentemente qualitativa e unidimensional, em detrimento da qualitativa e polivalente, que não acompanhou o desenvolvimento do constitucionalismo, o que se tornou, como já demonstramos, parâmetro até mesmo na análise de algumas Corregedorias, que não avaliam o “sucesso” das demandas (análise de *compliance*).⁷⁷²

Em perfeita sintonia com a ideia de necessidade do estabelecimento de um novo modelo de atuação do MP sob a égide da Nova Governança Pública, especialmente pela institucionalização de uma atuação em rede, coordenada, com planejamento e prestação de contas (responsabilidade), Corrêa e Cruz escrevem que o MP não pode atuar exercer de forma descoordenada, sem unidade, planejamento, ao alvedrio das circunstâncias, e preconiza a relativização da funcional pelo princípio da unidade, para produzir um modelo de “resolutividade com responsabilidade”⁷⁷³. E para tanto, propõem a abertura democrática da Instituição aos clamores sociais, para que passe de pretense único protagonista da concreção dos valores e direitos constitucionais, a um coautor, coprotagonista da arena democrática para a transformação social. Em linhas críticas, assim asseveram os autores:

Sendo assim, sob a perspectiva da ética primeira, o Ministério Público deixa de acreditar ser o único e legítimo protagonista do processo de transformação social, a fim de defender os elevados interesses da sociedade. Agora, o “Parquet” deve se ver como coautor, como mais um participante dessa arena. Sua posição de combate à ilicitude, à corrupção e ao crime deve ser intransigente. Mas intransigente deve ser também sua atitude crítica e reflexiva no controle de suas ações. Não há mais espaço para jogarmos os erros para

⁷⁷² CORRÊA, Gustavo Hermont. Op. cit., p.77.

⁷⁷³ CORRÊA, Gustavo Hermont; CRUZ, Alvaro Ricardo de Souza. Op. cit., p.152.

debaixo do tapete. Não há mais como esconder os excessos. É preciso reconhecer os problemas para superá-los.⁷⁷⁴

Desde a década de 1990, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo já defendia a ideia da necessidade de transformação do modelo de atuação do MP nacional⁷⁷⁵, ao que Corrêa adere a e assim conclui: “*Accountability, compliance* e prudência devem pautar a ação de cada membro do *Parquet* de modo a transformar a realidade”, tudo de acordo com os preceitos da Nova Governança Pública, notadamente na área do combate extrapenal à corrupção.

Para Alexandre Schneider⁷⁷⁶, a implementação de um sistema de integridade (ou programa de *compliance*) no âmbito do Ministério Público brasileiro há de ser vista como uma autocrítica institucional, com os fins de reavaliar, revisar e melhorar os modelos de gestão (atividade-meio) e de atuação (atividade-fim), aumentando-se a produtividade e a legitimidade institucionais.

No mesmo rumo das ideias até aqui desenvolvidas, Schneider e Ziesemer⁷⁷⁷ destacam que essa operação de institucionalização da governança no âmbito do MP deve ser feita em suas duas dimensões estruturais: no plano da gestão, para qual já existem mecanismos de controle e integridade já consolidados; e no plano finalístico, no qual há maior espaço para a discricionariedade e desconformidades, na maioria das vezes balizadas em fundamentação principiológica. Levantam ainda a questão de que campo principal de incidência do *compliance* nas atividades desempenhadas pelo Ministério Público deve ser o extrajudicial, o que reclama temperamento pela relativização do princípio da independência funcional (possível, para nós, pela prevalência do princípio da unidade).

Principalmente no campo específico da defesa cível do patrimônio público, esta necessidade é ainda mais urgente, justamente pela natureza jurídica fundamental do patrimônio público e do direito à boa governança pública, cujos danos têm potencial de irreversibilidade e pela comprovada ineficácia da atuação não planejada, desconcertada e eminentemente demandista.

⁷⁷⁴ Idem, p.156-157.

⁷⁷⁵ POZZO, Antonio Araldo Ferraz Dal. **Propostas de modificações na estrutura e forma de atuação do Ministério Público**. São Paulo: APMP, 1990, p.12-13.

⁷⁷⁶ SCHNEIDER, Alexandre. Por um sistema de integridade no Ministério Público. In.: SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (Coord.). **Temas atuais de compliance e Ministério Público: uma nova visão de gestão e atuação institucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p.30.

⁷⁷⁷ SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa. Compliance não só para os outros. **Revista do Ministério Público Militar**, Brasília, a. 45, n. 32, p. 195-208, abr. 2020.

A necessidade de ruptura e transformação do modelo de atuação do MP na tutela do patrimônio público também encontra fundamento de ordem teórica, qual seja o pragmatismo jurídico, mais especificamente no campo do Direito Administrativo – Direito Administrativo Pragmático⁷⁷⁸ – por meio do qual se realize uma releitura de dogmas dessa seara científica e do método de utilização das ferramentas administrativas do Parquet, especialmente na atuação não criminal anticorrupção. Sintetizando essas ideias, Rafael Carvalho Rezende Oliveira afirma que: “Ao refutar dogmas, prestigiar o contexto e ponderar as consequências, o pragmatismo passa a ser considerado importante instrumento de interpretação e de aplicação do Direito em ordenamentos jurídicos plurais e democráticos.”⁷⁷⁹

Abrindo novos rumos propositivos à aplicação do Direito Administrativo, Gustavo Henrique Justino de Oliveira assevera que o pragmatismo jurídico ainda é uma grande novidade no Brasil que gera curiosidade e renovação nas fronteiras da compreensão da ideia de “público”. E continua:

E isso não é pouco, sobretudo em uma sociedade como a brasileira, ainda muito demarcada e impregnada por entulhos patrimonialistas e clientelistas, os quais insistem em permanecer nas entranhas do setor público, do mercado e da própria sociedade; acaba-se muitas vezes por se confundir os limites do público e do privado até não poder mais, com isso causando inúmeros prejuízos a muitos e muitas riquezas a poucos.⁷⁸⁰

Alinhavando o mesmo raciocínio, o administrativista afirma que a Agenda Temática e Científica do Direito Administrativo contemporâneo, para além de provocar a revisão e renovação de suas bases teóricas, deve suscitar a constante criação de novas e autênticas tecnologias jurídicas, mais tendentes a “(i) recepcionar os influxos e estímulos que a realidade do mundo atual provocam na vida de todos e (ii) a solucionar as demandas

⁷⁷⁸ O pragmatismo tem origem nos Estados Unidos, no início do século XIX, pelas obras de Charles Sander Peirce e William James, fundadores do ironicamente nominado Clube Metafísico (Metaphysical Club), cujo objetivo era criticar a metafísica tradicional e sua linha de pensamento abstrata, sem conexão com a vida prática. Apesar das diversas concepções de pragmatismo, todas elas apresentam três características comuns: antifundacionalismo; contextualismo e consequencialismo. O pragmatismo jurídico, por sua vez, compreende o Direito sob a perspectiva comportamental, afastado da simples teorização e da abstração, para fazer valer a interpretação das normas à luz da realidade posta. Para maior aprofundamento, cf. OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Direito Administrativo Pragmático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

⁷⁷⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A releitura do direito administrativo à luz do pragmatismo jurídico. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, v. 256, p. 129-163, jan./abr. 2011.

⁷⁸⁰ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Público & Pragmático: uma nova coluna para um novo Direito Administrativo. **Consultor Jurídico - CONJUR**, São Paulo, 16 maio 2021. Público e Pragmático. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-16/publico-pragmatico-coluna-direito-administrativo>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

que esta mesma realidade – cada vez mais disruptiva – gera no dia-a-dia das pessoas e do próprio Estado.”⁷⁸¹

3.5 PESQUISA DE CAMPO SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A hipótese de incipiência de institucionalização da Nova Governança Pública pelo Ministério Público pode ser comprovada, pragmaticamente, por meio do resultado da pesquisa de campo, realizada no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, conforme adiante exposto.

Submeteu-se aos 387 membros do MPMG com atribuições de defesa do patrimônio público um questionário, com uma introdução conceitual sintética sobre a NGP⁷⁸², seguida das 8 (oito) perguntas sobre o tema: *1) Há institucionalização normativa de diretrizes e princípios da Nova Governança Pública no Ministério Público do Estado de Minas Gerais?; 2) Há institucionalização pragmática de ações e boas práticas da Nova Governança Pública no Ministério Público do Estado de Minas Gerais; 3) Há abertura democrática de participação do membro na formulação das políticas administrativas (ex.: PGA) e finalísticas (ex.: deliberações do Conselho Superior) da Instituição?; 4) O membro tem conhecimento de algum programa de integridade aplicado ao MPMG?; 5) O membro aplica, de forma planejada e sistemática, princípios e práticas da Nova Governança Pública no desempenho de suas atividades administrativas?; 6) O membro aplica, de forma planejada e sistemática, princípios e práticas da Nova Governança Pública no desempenho de suas atividades finalísticas? 7) O membro entende possível aplicar princípios e práticas da Nova Governança Pública aos instrumentos extrajudiciais, como as Audiências Públicas, a Recomendação, o TAC e o ANPC? 8) O membro compreende que a implementação desse modelo pode servir de mecanismo anticorrupção?*

⁷⁸¹ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Direito Administrativo Pragmático**, p.1.

⁷⁸² Cite-se o *considerando* do Questionário: “Considerando que a Nova Governança Pública é, basicamente, um relativamente recente modelo de gestão pública, fundado na atuação em rede (concertação entre MP, outras instituições públicas e sociedade civil), na coconstrução das políticas públicas, na consensualidade, na participação administrativa e na integridade (*compliance, accountability* e transparência)”.

Foram dadas 3 (três) opções de respostas: (a) *sim*; (b) *não*; (c) *não sei/não posso afirmar*); com a possibilidade de especificação de exemplos para a resposta afirmativa (a.i. *quais?*) e de observações ao final (d).

Os formulários foram elaborados pela ferramenta eletrônica *MPForms* e enviados por e-mail, via COPLI, aos referidos 387 membros curadores do patrimônio público, com mensagem de solicitação de participação e com a informação de que os dados colhidos seriam tratados e as informações obtidas revertidas à Instituição.

Veja-se a seguir, na Tabela, o sumário de respostas, cuja metodologia de contagem considera completas apenas as respostas a todas as oito perguntas formuladas, ainda que não se respondam ao questionamento das alternativas “a.1” e “d”:

TABELA 13 - Sumário de Respostas ao Questionário

RESPOSTAS	QUANTIDADE	PERCENTAGEM
Total de respostas	289	100%
Respostas completas	38	13,15%
Respostas incompletas	251	86,85%

Fonte: autoria própria

Os resultados podem ser mais bem visualizados na Tabela 12, que compila o número da pergunta, a qualidade e a quantidade das respostas, bem como o respectivo percentual:

TABELA 14 - Resultado do Questionário

PERGUNTA	RESPOSTAS	QUANTIDADE	PERCENTAGEM
1	Sim	7	16,67%
	Não	4	9,52%
	Não sei/não posso afirmar	31	73,81%
	Sem resposta	0	0,00%
2	Sim	6	14,29%
	Não	6	14,29%
	Não sei/não posso afirmar	30	71,43%
	Sem resposta	0	0,00%
3	Sim	28	66,67%
	Não	13	30,95%
	Não sei/não posso afirmar	1	2,38%
	Sem resposta	0	0,00%
4	Sim	4	9,52%
	Não	25	59,52%
	Não sei/não posso afirmar	13	30,95%
	Sem resposta	0	0,00%

			0,00%
5	Sim Não Não sei/não posso afirmar Sem resposta	9 17 16 0	21,43% 40,48% 38,10% 0,00%
6	Sim Não Não sei/não posso afirmar Sem resposta	7 4 31 0	21,43% 45,24% 33,33% 0,00%
7	Sim Não Não sei/não posso afirmar Sem resposta	9 19 14 0	40,48% 7,14% 52,38% 0,00%
8	Sim Não Não sei/não posso afirmar Sem resposta	17 3 22 0	35,71% 4,76% 59,52% 0,00%

Fonte: autoria própria

As respostas específicas relativas às alternativas “a.l.” de cada pergunta e as observações das alternativas “d” constam nas tabelas dos anexos da presente tese, que fornecem informações sobre o identificador da resposta, a data de início e data da última alteração.

A primeira conclusão que exsurge da análise dos dados colhidos é que, semelhantemente ao que ocorre com a elaboração do PGA, houve baixíssimo engajamento e pouca colaboração dos membros do MPMG para responderem ao questionário, que levaria, em média, apenas 8 (oito) minutos para ser concluído⁷⁸³. Do total de 289 respostas, apenas 38 foram completas (respostas às 8 perguntas), o que representa apenas 13,15%. Percebe-se o pouco comprometimento dos membros em participar de pesquisas internas e externas que visam a subsidiar o próprio MPMG a implementar o modelo de gestão da governança pública, modelo de gestão para o qual a colaboração é essencial.

⁷⁸³ O cálculo leva em conta o tempo de 1(um) minuto para responder a cada pergunta.

Em segundo lugar, infere-se um majoritário desconhecimento sobre a Nova Governança Pública, notadamente quanto à sua institucionalização normativa e pragmática, o que corresponde, respectivamente, a 73,81% (pergunta 1) e 71,43% (pergunta 2) do total de 289 respostas.

A terceira conclusão ressaí da análise das especificações formuladas para cada pergunta (alternativa “a.I”) e das observações (alternativa “d”): baixíssimo engajamento participativo e comprovação empírica da hipótese do estágio embrionário da institucionalização da NGP na atuação administrativa de gestão e administrativa finalística do MPMG. Vejamos o quantitativo de respostas para as alternativas “a.I” e “d”, na Tabela:

TABELA 15 - Sumário de Respostas específicas e observações

PERGUNTA	QUANTIDADE DE RESPOSTAS PARA “a.I”	QUANTIDADE DE RESPOSTAS PARA “d”
1	4	1
2	4	1
3	24	1
4	3	2
5	8	1
6	8	1
7	9	1
8	10	3

Fonte: autoria própria

Todas as respostas constantes na alternativa “a.I” da primeira pergunta citaram apenas órgãos ou entidades criadas pelo Ministério Público: Laboratório de Combate à Lavagem de Dinheiro – LAB-LD; Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos - CIRA; Ouvidoria do MPMG; Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica do MPMG – COMPOR, instituído pela Resolução PGJ N.º 042/2021; e Fundo Especial do Ministério Público – FUNEMP, criado pela Lei Complementar n. 67/2003 e regido pela Resolução PGJ n. 21/2017. A concepção de que a institucionalização normativa de diretrizes e princípios da NGP se faz apenas pela criação ou transformação estrutural anticorrupção é restritiva e ignora iniciativas que vão desde o planejamento estratégico (a própria criação normativa do PGA) até o controle interno das atividades finalísticas (Ato n. 02/2022 da CGMPMG, que, em seu Capítulo XI, contém diversas diretrizes de governança na atuação de proteção do patrimônio público).

Para a segunda pergunta, foram apenas 3 respostas: duas citaram estruturas do MPMG, quais sejam, a Unidade de Combate ao crime e à Corrupção – UCC; e o

COMPOR. A outra resposta indicou a atuação em rede interinstitucional entre o MPMG e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, bem como o atendimento ao público e a comunicação via Ouvidoria. Para esse item houve boa compreensão do questionamento e respostas condizentes com as práticas de institucionalização da NGP.

A terceira pergunta foi a recebeu o maior número de respostas específicas. Das 24 respostas, 17 indicaram a participação na elaboração do PGA como meio de participação democrática do membro na formulação das políticas administrativas e finalísticas da Instituição, o que indica pouco conhecimento ou pouca abertura participativa nas decisões finalísticas, como as tomadas pelo Conselho Superior. Houve apenas 1 referência à oitiva da classe para a edição de resoluções pela Administração Superior.

Quanto ao questionamento 4, sobre a existência de algum programa de integridade no MPMG, houve apenas 1 resposta positiva, com indicação do programa de integridade do MPMG e outra resposta indicando, equivocadamente, “o caso do CAOET”, que é o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa da Ordem Econômica e Tributária, o qual não possui programa de integridade específico. A última resposta informou “Normas vinculantes baixadas pela Corregedoria-Geral do MPMG e expressamente previstas no ato normativo.”

Sobre o questionamento 5 (*O membro aplica, de forma planejada e sistemática, princípios e práticas da Nova Governança Pública no desempenho de suas atividades administrativas?*), 2 membros responderam que utilizam o MOPP, Modelo Operacional Padrão das Promotorias de Justiça⁷⁸⁴ e que fazem reuniões periódicas com os servidores; 1 membro citou erroneamente o “Projeto CIRA 360”, que trata de atuação finalística em rede contra os ilícitos contra a ordem econômica e tributária; 1 membro disse adotar estatísticas para balizar sua atuação, bem como o “funcionalismo penal, em vez da dominante visão finalista meramente burocrática”, em patente confusão com a atuação finalística na área criminal; 1 membro afirmou utilizar um modelo consensual de administração, com participação igualitária; 1 membro respondeu que utiliza “integridade; confiabilidade; prestação de contas; responsabilidade; transparência”; 1 membro afirmou se valer de reuniões de equipe para definição de estratégias, alinhamento de atuação anuais e monitoramento de causas relevantes.

⁷⁸⁴ O Modelo Operacional Padrão das Promotorias de Justiça (MOPP) é uma ferramenta de suporte à implantação do projeto nas Unidades do MPMG que busca padronizar e racionalizar as rotinas de suporte administrativo e cartorário nas Promotorias de Justiça, potencializando sua atuação.

Para a questão 6, que trata da aplicação planejada e sistemática dos princípios e práticas da NGP no desempenho das atividades finalísticas, 1 membro respondeu que viabiliza a oitiva de todos os envolvidos nos procedimentos administrativos e tenta construir soluções consensuais; 1 membro citou a “Responsabilidade 360”, com referência à atuação em rede; 1 membro relatou priorizar os casos criminais mais relevantes; 2 membros responderam utilizar a atuação em rede, a consensualidade e a integridade”; 1 membro citou a atuação em rede com os equipamentos municipais; 1 membro disse utilizar a coparticipação; 1 membro disse tentar “solucionar os problemas em conjunto com os demais atores sociais, considerando, inclusive, a ineficiência de ações repressivas”.

Ao 7 questionamento específico sobre a possibilidade de aplicação dos princípios e práticas da NGP aos instrumentos extrajudiciais, como as Audiências Públicas, a Recomendação, o TAC e o ANPC, o resultado foi: 1 membro afirmou ser possível a participação da rede social municipal, visando aos acordos na espécie de TACs e de ANPCs; 1 membro disse ser possível “em qualquer dos instrumentos extrajudiciais, trazendo os demais atores da sociedade civil para discussão do caso e construção da melhor alternativa negocial, evitando-se o conflito e a judicialização”; 1 membro se referiu ao fomento da participação de outros atores sociais; 1 membro acrescentou aos exemplos da pergunta as reuniões com os agentes públicos; 1 membro apenas repetiu os exemplos da pergunta; 1 membro citou a participação popular no estabelecimento de metas de atuação; 1 membro citou apenas as audiências públicas.

Finalmente, para o questionamento 8, sobre a institucionalização da NGP servir como in mecanismo anticorrupção, o resultado foi: 1 membro disse que a adoção de todos os princípios e práticas contribuem para desincentivar a corrupção; 1 membro citou o enfoque na atuação preventiva; 1 membro citou o aumento de participação para a elaboração do PGA, para viabilizar uma atuação anticorrupção concertada; 1 membro asseverou de maneira genérica que todo o trabalho do MP na área de defesa do patrimônio público serve de mecanismo anticorrupção, inclusive, a adoção do modelo da NGP; 1 membro referenciou a transparência e mecanismos de autocontrole; 1 membro afirmou que a atuação em rede, a participação administrativa, a consensualidade e a coconstrução das decisões descentralizam o poder e com isso podem diminuir a corrupção; 1 membro referenciou as boas práticas, como fator pedagógico anticorrupção; 1 membro citou que esses mecanismos citados nas outras perguntas auxiliam na prevenção e na resolutividade da corrupção; 1 membro apontou que a análise numérica auxilia no combate à corrupção.

Passando-se agora às observações alocadas na alínea “d”, respondida independentemente da opção assinalada para as perguntas, surgiram interessantes apontamentos autocríticos à Instituição.

Quanto à pergunta 1, apenas 1 membro (ID 180) realizou observações. Escreveu que o modelo de gestão do MPMG é meio arcaico, independente do grupo político à frente da Administração Superior, e que falta até mesmo transparência nos dados de produtividade individual dos membros.

Para a pergunta 2, apenas o mesmo membro anotou que que modelo de gestão é muito amador e tem o problema de que boa gestão gera a desnecessidade de setores que possuem mais peso do que produtividade, logo há resistência a inovações.

Quanto ao questionamento 3, sobre democracia participativa no MPMG, o mesmo indivíduo observou que falta um canal formal de comunicação entre a 1ª e a 2ª instâncias e a falta de transparência da produtividade individual, que gera resistência na classe.

À pergunta 4, sobre a existência de programa de integridade no MPMG, 2 membros apresentaram respostas bastantes sintomáticas da incipiência da institucionalização da NGP: “Todos estes conceitos se mostram, pelo menos para mim, ainda distantes e carecedores de enfrentamento didático.” (ID 149); “O que é programa de integridade?” (ID 274).

Para a pergunta 5, apenas uma observação foi feita, pelo membro de ID 210, o qual afirmou não utilizar princípios e práticas de NGP em sua atividade administrativa “devido à sua área de atribuição atual”, como se o modelo de gestão fosse aplicável apenas a área(s) de atuação determinada(s).

Para a pergunta 6, sobre aplicação da NGP à atuação finalística, houve apenas 1 registro, do mesmo membro de ID 210, com a mesma observação de justificativa à não utilização da NGP no desempenho de suas funções finalísticas: “devido à sua área de atribuição atual”.

Sobre a possibilidade de aplicação dos princípios e práticas da NGP aos instrumentos extrajudiciais, questionamento formulado na pergunta 7, foram as seguintes observações: 1 membro (ID 49) disse que “Todos estes conceitos se mostram, pelo menos para mim, ainda distantes e carecedores de enfrentamento didático”; 1 membro disse que não há interesse na publicidade da produtividade individual, sendo que a produtividade coletiva induz à acomodação dos que pouco produzem.

Por derradeiro, em resposta à pergunta 8, sobre a implementação da NGP servir de instrumento anticorrupção, 1 membro (ID 49) observou que “Todos estes conceitos se

mostram, pelo menos para mim, ainda distantes e carecedores de enfrentamento didático”; 1 membro (ID 180) disse que “Há falta de interesse em mudar o modelo de atuação”; 1 membro (ID 284) que respondeu negativamente, disse que “Infelizmente, ainda não atingimos o nível social que compreende e realmente luta para combater a corrupção em seus diversos segmentos”.

Pela análise da parca literatura sobre a atuação do Ministério Público à luz da Nova Governança Pública, em suas dimensões interna (gestão) e externa (exercício da missão finalística de combate à corrupção), bem como pela pesquisa de campo acima referida, conclui-se que a institucionalização desse modelo de gestão no MP é incipiente. Infere-se que há marcante desconhecimento sobre o tema e rarefeita difusão de seus princípios e práticas, o que dificulta, sobremaneira, o processo de institucionalização.

Embora se possam notar alguns avanços estruturais e funcionais no MP brasileiro, a atuação ministerial de combate extrapenal à corrupção ainda é, prevalentemente, estanque, autossuficiente, desplanejada, inefetiva e eminentemente repressivo-demandista, o que é totalmente anacrônico e ineficaz, à semelhança do que se desenvolveu no modelo gerencial de administração pública.

Por todo o exposto, infere-se que a necessidade de que a função constitucional de tutela do patrimônio público pelo MP seja executada à luz do modelo de Nova Governança Pública, interna e externamente, realizável pela implantação de uma nova metodologia de utilização dos instrumentos administrativos, com funcionalidade preventiva e repressiva à corrupção na gestão pública, é consequência lógica e inexorável de todo esse trajeto evolutivo da sociedade, do Estado, da Administração Pública e, sobretudo, do próprio Ministério Público Brasileiro, que comprovam a incapacidade dos modelos precedentes em serem eficientes e responsivos.

3.6 SÍNTESE DO CAPÍTULO

A atuação anticorrupção do Ministério Público, pautada pelos princípios e práticas de governança, retroalimenta um *sistema de integridade*, que deve ser a base de toda atividade pública.

Pode-se dizer que as ações anticorrupção são a raque de sustentação do modelo da NGP, eis que a deficiência corruptiva da integridade de qualquer de seus elementos fundamentais impede a implementação da governança e a própria eficiência na execução

das políticas públicas e na prestação de serviços públicos, com severa violação de direitos fundamentais dos administrados.

Nos termos já referidos alhures, trata-se, portanto, de um *círculo virtuoso*, em que a atuação do Parquet pautada na priorização da prevenção à corrupção, no trabalho em rede, na consensualidade e no binômio prestação de contas/responsividade, funciona, tanto como ponto de partida, quanto de chegada, cerrando-se um mecanismo autossustentável de integridade interna e externa.

Analisando-se empiricamente a atuação do MP no enfrentamento extracriminal à corrupção, puderam ser apontados alguns fatores não exaustivos de ineficácia do modelo prevalentemente repressivo e judicializante, para cuja solução, a implementação das diretrizes e condutas da NGP se apresenta como importante mecanismo de controle interno e externo.

Expôs-se a problemática multi e interdisciplinar da corrupção e, após sua delimitação conceitual⁷⁸⁵, passou-se a uma profunda análise de dados empíricos sobre a correlação entre a corrupção e a violação de direitos humanos e fundamentais⁷⁸⁶, base teórico-empírica para a demonstração dessa mesma correlação localizada na Região Nordeste do Brasil, na qual foi possível demonstrar, por inferência racional não exauriente e não imune a alheia a variáveis, a existência de um *círculo vicioso* de corrupção.

Após, passou-se à análise sobre o desempenho do Ministério Público nacional no enfrentamento extrapenal à corrupção, com a demonstração experimental de que a judicialização das demandas de improbidade supera em muito a solução consensual e que o Judiciário não consegue cumprir nem a metade de suas metas de produtividade, comprovando-se a ineficácia e da insuficiência do prevalente modelo repressivo e demandista.

Examinando-se criticamente a metodologia de utilização dos principais instrumentos extrajudiciais no exercício da atividade administrativa anticorrupção pelo Ministério Público (Planejamento Estratégico e Plano Geral de Atuação; Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade; transparência; controle interno pela Corregedoria-Geral e controle externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público;), concluiu-se pela incipiência e precariedade de institucionalização dos princípios e práticas da Nova Governança Pública. Esse cenário é ainda pior no exercício da atividade

⁷⁸⁵ VALDÉS, Garzón Ernesto. Op. cit., p. 39-70.

⁷⁸⁶ MAURO, Paolo. Op. cit.

finalística anticorrupção, para o que foram examinadas as seguintes ferramentas extrajudiciais: Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas; Ouvidoria; Audiências Públicas; Recomendações; Compromissos de Ajustamento de Conduta e Procedimentos de Projeto Social – PROPS.

Por fim, firmadas as bases teóricas sobre o desenvolvimento das relações sociais, dos arranjos do Estado, dos modelos administração pública no Brasil e da evolução do Ministério Público, e comprovado, inclusive por pesquisa de campo, que a metodologia de atuação anticorrupção ainda é prevalentemente desplanejada, isolada, repressivo-judicializante, bem como o estágio inicial de compreensão e pragmatismo dos princípios e práticas do Nova Governança Pública na Instituição, interna e externamente, demonstrou-se a necessidade de institucionalização desse modelo de gestão, realizável pela implantação de uma moderna metodologia de uso dos instrumentos administrativos, com funcionalidade preventiva e repressiva à corrupção na gestão pública.

4 A NOVA INSTRUMENTALIZAÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO MECANISMO ANTICORRUPÇÃO

4.1 MODERNOS PARADIGMAS METODOLÓGICOS DE UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DE ATUAÇÃO MINISTERIAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS EFEITOS PARA A PREVENÇÃO E REPRESSÃO À CORRUPÇÃO

Desde a criação normativa dos instrumentos administrativos de atuação do Ministério Público até os dias atuais, passando do modelo burocrático ao gerencial da Instituição, o método tradicional de seu emprego para o desempenho das atividades administrativas e finalística anticorrupção (defesa do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito fundamental à boa administração pública) mostrou-se insuficiente para atender às complexas demandas sociais.

Roberto Omar Berizonce afirma que a mudança do pensamento jurídico exige, necessariamente, duas providências: a) a renovação metodológica, marcada pela utilização da investigação sociológica e análise histórico-comparativa dos estudos dos problemas e, sobremaneira, pelas propostas de soluções de política legislativa; b) a concepção do ordenamento jurídico como um verdadeiro instrumento de transformação social, transcendendo-se a limitada ideia do binômio proteção e sanção, haja vista ser o Direito uma ciência social aplicada.⁷⁸⁷

Ausência ou ineficácia de planejamento estratégico, atuação isolada, falta de participação democrática, opacidade informativa, prevalência da atuação repressiva e demandista, controle externo Administração Pública pretensamente substitutivo, consensualidade meramente formal e inefetiva são características marcantes do método clássico e ainda prevalente de utilização das ferramentas administrativas do Ministério Público no exercício de sua gestão e de sua missão de enfrentamento extrapenal à corrupção.

Essas vicissitudes possuem raízes no anacronismo teórico e pragmático da adaptação institucional ao modelo da Nova Governança Pública, ou seja, no atraso do Ministério Público nacional em absorver e institucionalizar a governança no exercício de

⁷⁸⁷ BERIZONCE, Roberto Omar. **Efectivo acceso a la justicia**. Buenos Aires: Platense, 1987, p.11.

suas funções meio e fim, especialmente na área do controle do patrimônio público, que envolve atuação direta com a Administração Pública e com a sociedade civil.

Demonstrou-se que a incipiência da institucionalização da NGP no âmbito do Ministério Público brasileiro é de ordem conceitual e prática, especialmente por causa do desconhecimento do processo evolutivo da gestão pública por parte dos membros da Instituição, pela falta de difusão por parte da Administração Superior (*tone at the top*)⁷⁸⁸ e por uma visão obtusa do princípio da independência funcional, impeditiva da autocrítica no exercício das atividades de gestão e de enfrentamento extrapenal da corrupção e consequente ineficiência.

A incipiência da institucionalização da Nova Governança Pública nos planos interno e externo do Ministério Público - gestão e atuação finalística – é um problema de ação coletiva, o qual se deve, fundamentalmente, às ações humanas individuais de seus membros e servidores.

Nos moldes do que preleciona John Elster⁷⁸⁹, ao explicar o funcionamento das instituições e seus processos decisórios, “a unidade elementar da vida social é a *ação humana individual*. Explicar instituições sociais é mostrar como elas surgem como resultado da ação e interação ente indivíduos.”, que são difíceis de convencer a agir em seu benefício mútuo, sobretudo em instituições públicas que visam ao bem comum e não aos ganhos privados, restando-lhes, basicamente, duas formas de convencimento para ação coletiva colaborativa: sanções positivas (vantagens, benefícios, prêmios), sanções negativas (coerção, punição), ou a combinação de ambos.

Implementar modernos paradigmas metodológicos de utilização dos instrumentos extrajudiciais de atuação do MP para institucionalizar a Nova Governança Pública, notadamente no campo da atuação finalística extrapenal anticorrupção, significa conhecer, internalizar, empregar e controlar, efetiva e sistematicamente, os preceitos e práticas desse modelo de administração pública, tanto no exercício das atividades de gestão, quanto no exercício da atividade finalística de defesa do patrimônio público.

Como já assinalado no capítulo anterior, o vetor teórico fundamental para se levar a efeito o que se propõe é o pragmatismo jurídico, mais especificamente o Direito

⁷⁸⁸ Expressão inglesa designativa da necessidade de comprometimento da alta direção das instituições em implementar e praticar os programas de integridade. Segundo Maeda (2013, p.201), “(...) talvez o principal fator para o sucesso de qualquer programa de *compliance*, especialmente em matéria anticorrupção, seja o suporte e o comprometimento da alta administração da empresa e uma postura de não tolerância a violações de conduta”.

⁷⁸⁹ ELSTER, John. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Trad.: Antônio Trânsito. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p.29.

Administrativo Pragmático, para que promova uma maior aproximação entre as normas que regulam a atividade do Ministério Público e a complexa realidade social contemporânea.

Uma nova visão de uso dos instrumentos administrativos que leva em conta o contextualismo e o consequencialismo são essenciais para que se altere o “estado da arte” da atuação ministerial no combate extrapenal à corrupção, possível por meio da aplicação das diretrizes da NGP.

Na dupla dimensão dos propulsores da ação coletiva, a institucionalização da NGP, especialmente na área do combate à corrupção, revela, por uma via, evidentes vantagens de aumento de produtividade, de economia de recursos humanos e financeiros e de resolutividade (eficiência no responsividade às demandas sociais). Por outra via, por se tratar de prioridade máxima no Planejamento Estratégico do MP, abre-se a possibilidade de sanções negativas por parte dos controles interno (Corregedorias-Gerais) e externo (Corregedoria Nacional do CNMP), assim como de enfraquecimento da legitimidade social da atuação ineficiente na principal área de necessidade de atuação diagnosticada.

Solidificando-se essas ideias sobre a implementação da governança pública no âmbito do Ministério Público como mecanismo anticorrupção, em 2017, foi realizado um inovador estudo intitulado “*Good Governance of The European Prosecution Services in The Anti-Corruption Context*”, conduzido por Elnur Musayev⁷⁹⁰, que avaliou 36 países europeus selecionados, alvos da “Quarta Rodada de Avaliação sobre a Prevenção da Corrupção” em relação a parlamentares, juízes e membros do Ministério Público e cruzou esses dados com os indicadores do *Worldwide Governance Indicators – WGI* (Banco Mundial, 2016) e depois com os do Rule of Law Index (World Justice Project, 2016).

Embora os padrões avaliados não sejam uníssonos, constatou-se que os países mais desenvolvidos superam os demais que aplicam o conjunto completo dessas medidas de governança como padrão no combate à corrupção, o que levou à conclusão de que a aplicação dessas diretrizes não é universalmente paliativa, podendo produzir efeitos adversos, que encontram causas na nos diferentes níveis de democratização e Estado de Direito, na cultura peculiar e na capacidade de governança dos entes soberanos, assim como nos modelos meramente formalistas de reformas.

⁷⁹⁰ MUSAYEV, Elnur. Good Governance of The European Prosecution Services in The Anti-Corruption Context. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, Fortaleza, v. 9, n. 1, p. 211-236, 2017.

Isso foi demonstrado quanto a diversos fatores de governança, como a participação administrativa interna e externa. Exemplifique-se a criação dos conselhos do Ministério Público, que resultaram em verdadeira democratização do processo e produziram transparência em um conjunto de países, o que não ocorreu em outros tantos. O mesmo foi observado à participação da sociedade civil no trabalho do MP, com o detalhe que boas remunerações desempenham um papel menor no combate à corrupção de forma eficaz, contra a visão convencional.⁷⁹¹

Em apertada síntese, concluiu-se que, apesar das variações entre países, as normas de boa governança – responsabilidade perante o público, independência, imunidade a interferências, especialmente na tomada de decisões, prevenção do conflito de interesses, elevados padrões de comportamento ético - têm um efeito significativo na capacidade do Ministério Público enfrentar mais eficientemente o fenômeno da corrupção, nas dimensões interna e externa. Vale registrar o alerta do autor para o fato de que ações isoladas de implementação da governança pública no MP - e pelo MP para a Administração Pública - não pode ser considerada, isoladamente, como panaceia ao combate à corrupção e o desenvolvimento de um país, porquanto deve ser levada a efeito tendo em conta as especificidades contextuais de cada caso, de forma continuada e aliada a mecanismos sociais, econômicos, culturais e educacionais de reforço. Deve ser um processo perene, concebido como meio para a redução da corrupção, mas não um fim em si mesmo.⁷⁹²

Neste seguimento, Moreno⁷⁹³ afirma que, embora seja difícil sintetizar a etiologia das decisões públicas desacertadas, ao menos se pode indicar uma de suas causas: a “trivialização” do exercício das funções públicas. Segundo ele, por vezes se esquece ou intencionalmente se relega a compreensão de que “[...] a gestão pública não pode prescindir da firme consideração dos elementos e mecanismos que tratam de dar as decisões públicas as maiores possibilidades de acerto em termos de atenção e tutela do interesse geral.”

Para dar concretude às melhores escolhas públicas do gestor, em adequação das normas e prerrogativas públicas à realidade concreta, o doutrinador espanhol expressa que para atingir a responsabilidade e o cumprimento diante dos cidadãos, fazem-se necessários dois requisitos: o objetivo (legalidade) e o subjetivo (atitude conformada). A

⁷⁹¹ Ibidem, p.228.

⁷⁹² Ibidem, p.229.

⁷⁹³ MORENO, Pedro Tomás Nevado-Batalla. **Adoção e controle de decisões públicas**, p.35.

legalidade não supõe aplicação mecânica das normas, descolada da realizada; ao contrário, exige-se pragmatismo do gestor, que leve em consideração o contexto e as consequências de suas escolhas, a sere informadas pelo “princípio da atenção preferencial ao interesse geral”.⁷⁹⁴

Sobre a institucionalização da governança pública pelo Ministério Público, Suxberger sobreleva o papel das Corregedorias como instrumento e diz:

A desejada governança do Ministério Público retoma a teoria Y de Mcgregor, para quem o funcionário é desejoso de uma atuação coordenada, articulada à consecução do melhor resultado e orientada pela construção de um processo decisório transparente e controlado.⁷⁹⁵

O automatismo das decisões do MP, fincado numa sólida cultura que mistura o isolamento burocrático com o gerencialismo estéril (prioritariamente quantitativo) e a onipotência do princípio da independência funcional com a atuação desplanejada e prevalentemente repressivo-judicializante, é uma barreira que necessita ser transposta pelo método de aplicação das diretrizes da NGP – planejamento estratégico, atuação em rede concertada, consensualidade efetiva, priorização prevenção, cooperação, coconstrução das políticas públicas, transparência e responsabilidade – interna e externamente, na atuação administrativa e finalística, com funcionalidade anticorrupção mais eficiente.

4.2 IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA POR MEIO DOS INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS NO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA ANTICORRUPÇÃO

Na dimensão interna e de gestão (atividade-meio) do próprio Ministério Público, a implementação da NGP pode ser feita pela aplicação prática de seus princípios à veiculação do conjunto de instrumentos administrativos de que dispõe o *Parquet*, com clara operacionalidade anticorrupção.

A ideia, doravante, é propor a incidência tópica desses princípios e boas práticas ao instrumental ministerial de gestão, com os respectivos realces.

⁷⁹⁴ Ibidem, p.39-40.

⁷⁹⁵ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Op. cit., p. 49.

Logo e para além da teoria, o Ministério Público Federal já deu início a uma jornada pela governança administrativa, conforme se pode deduzir do documento “Pensamento e Ação”, publicado em 2021 e referente ao biênio 2019-2020⁷⁹⁶. O capítulo dedicado à atuação administrativa ganhou um item específico sobre a *Governança*, executada sob os pilares da transparência, da gestão de risco e da melhoria de fluxos, com destaque para a criação de uma Assessoria de Governança e a implantação de uma nova metodologia de trabalho para ampliar a execução orçamentária, que contou com a participação democrática das unidades na avaliação da realidade interna do orçamento, permitindo o remanejamento orçamentário para cobrir os casos de impossibilidade integral da execução planejada (solução coordenada, democrática, consensual e eficiente).

Outro campo sobrelevado no documento foi o processo de compras e contratações, que contou também teve avanços significativos pelo uso do planejamento estratégico, que propiciou a definição prévia de calendários e cronogramas a serem cumpridos tanto pelas áreas demandantes quanto pela Secretaria de Administração. Partindo-se do Plano de Gestão Administrativa, foi realizado o monitoramento de todas as etapas do processo de compras, inclusive as fases de elaboração de projetos básicos, termos de referências, editais, processo licitatório, e as contratações em si.⁷⁹⁷

Passemos às proposições pontuais para as principais ferramentas de gestão do Ministério Público.

4.2.1 Planejamento Estratégico e Plano Geral de Atuação: Racionalização, Divulgação Efetiva e Engajamento; Participação Administrativa dos Membros e da Sociedade civil; Coconstrução e Controle da Gestão

Tal qual a governança, o planejamento é substantivo polissêmico, podendo ser concebido como: (a) técnica gerencial da Administração Pública, quanto como método da governança corporativa⁷⁹⁸; (b) função administrativa, pelo ramo da Ciência da

⁷⁹⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. **Pensamento e ação**: Procuradoria-Geral da República: 2019-2021 – Brasília: MPF, 2021. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/pensamento-e-acao-2019-2021.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2022

⁷⁹⁷ Ibidem, p.56.

⁷⁹⁸ MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**, p. 87-106.

Administração⁷⁹⁹; e (c) principalmente, sob o prisma deontológico, como direito, fundado em bases normativas⁸⁰⁰.

Trata-se, portanto, de instrumento indispensável à boa governança, o que possibilita a transposição dos mesmos fundamentos e consequências, que conferem base normativa a esta, para o próprio planejamento estratégico.

Sua relevância, enquanto direito contido na fundamentalidade da boa administração, manifesta-se na sua imprescindibilidade para a organização das estruturas do Estado, na execução de suas atividades e na aplicação e fiscalização de seus recursos, sendo, portanto, antecedente lógico do princípio da eficiência.⁸⁰¹ Prova dessa normatividade é a presença marcante do planejamento no texto constitucional brasileiro de 1988, como aponta Juliano Ribeiro Santos Veloso⁸⁰²: as normas de planejamento estão presentes em 16% do texto da Constituição da República de 1988, chamada por ele de “Constituição Planejadora”.

Portanto, é inconcebível se falar implementação da governança pública no âmbito interno do próprio Ministério Público sem a construção, execução e controle de um planejamento estratégico.

Na linha desse pensamento que defende a racionalidade pelo PE, pilar fundante da governança, numa perspectiva preventiva, anticorrupção, Moreno assim afirma: “Racionalidade que se reflete bem claramente na ideia da planificação, ligando-se com o caráter preventivo que o sistema jurídico-administrativo outorga à proteção da integridade do interesse geral.”⁸⁰³

Todavia, como demonstrado, esse instrumento ainda apresenta alguns vícios – deficiência de transparência ativa; pouca participação interna (membros e servidores) e externa (sociedade); ausência de proporcionalidade da atenção dada à atividade-fim em detrimento da atividade-meio; e priorização da atuação repressiva no combate à corrupção – que o afastam de uma concepção de governança, especialmente para o exercício da incumbência constitucional de tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa (anticorrupção).

⁷⁹⁹ CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

⁸⁰⁰ VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **Direito ao Planejamento**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

⁸⁰¹ RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Direito fundamental boa Administração Pública**, p.170.

⁸⁰² VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. Op. cit., p.82.

⁸⁰³ MORENO, Pedro Tomás Nevado-Batalla. **Adoção e controle de decisões públicas**, p.35.

Em conformidade com essas ideias, porém, sem diferenciar as dimensões interna e externa, Rodrigues, Bisol e Barbosa⁸⁰⁴ dissertam sobre uma nova proposta de governança para o Ministério Público do século XXI, com foco em resultados e que busca melhor equacionar o binômio independência funcional e *accountability*, orientada por quatro eixos fundamentais, dentre os quais o planejamento ganha destaque: i) aferição de resultados da atuação do MP por meio de indicadores externos (indicadores dos objetivos do desenvolvimento sustentável) e internos (programas, planos e projetos institucionais); ii) *novo* modelo de planejamento, de baixo para cima (*bottom-up*) e baseado em evidências científicas, para aproximar o cidadão do Ministério Público e evitar o populismo judicial e penal; iii) *nova* organização espacial, que aproxime a Instituição do território e do cidadão, e permita superar o “comarquismo” e o mito da necessidade de simetria espacial com o Poder Judiciário; iv) valorização contínua da inovação e da experimentação.

Na mesma direção e consagrando o que se defende nesta obra sobre a institucionalização da NGP, Corrêa critica a propalada existência de uma simetria ou espelhamento entre o MP e o Judiciário, dotada de obsoletas e ineficientes composições administrativas e práticas superadas de gestão, que desencadeiam uma “crise de identidade” da Instituição e que, segundo ele:

[...] precisa se replanejar, se reinventar, apresentando um novo modelo de planejamento estrutural que supere aquele modelo de atuação isolada para instituir um atual modelo em que os órgãos de execução interna desenvolvam-se coletivamente e dialeticamente em prol da eficiência administrativa.⁸⁰⁵

Hugo Nigro Mazzilli também se opõe a esse modelo de gestão que prioriza a hipertrofia estrutural finalística, sem um investimento proporcional da reestruturação técnica, do setor das atividades-meio e diz que: “do ponto de vista do promotor e da coletividade, seria preferível dar-lhe completa estrutura de trabalho a simplesmente conceder-lhe mais um colega para dividir o já vultoso serviço”⁸⁰⁶.

⁸⁰⁴ RODRIGUES, Daniel dos Santos; BISOL, Jairo; BARBOSA, Vanessa Goulart. Em busca de resultados: uma nova proposta de governança para o Ministério Público do século XXI. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público, diálogos institucionais e a efetividade das políticas públicas de saúde**. Brasília: CNMP, 2019. p. 9-44.

⁸⁰⁵ CORRÊA, Gustavo Hermont. Op. cit., p.103.

⁸⁰⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista**. 8. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p.470.

Em conclusão, Corrêa afirma que talvez uma alternativa de mudança desse modelo ineficaz seja o processo de racionalização, pelo qual se promova uma revisão e seleção qualitativa das atribuições institucionais mais relevantes, o que pode, perfeitamente ser feito por um bom planejamento estratégico. Não à toa que, em pesquisa de opinião coordenada por Fabbrini e Dias Júnior, 81,66% dos consultados responderam ser a racionalização muito importante para o exercício funcional 81,66% dos consultados, ao passo que 15,62% afirmaram ser importante; 1,29% pouco importante; 0,29% sem nenhuma importância e 1,14% não responderam.⁸⁰⁷

Voltando ao Planejamento Estratégico, sua primeira etapa imprescindível para que sirva à promoção da implementação dos princípios e práticas da NGP à gestão do Ministério Público é a realização de um diagnóstico mais efetivo, democrático e transparente, por meio de coleta de dados que informem, especificamente, a atual situação sobre a incorporação e aplicação desse novo regime de gestão, com destaque para a planificação da atuação anticorrupção.

Logo, a (re)construção de um MP que prime pela aplicação dessas diretrizes de governança em seu ambiente interno passa, impreterivelmente, pela elaboração de um Planejamento Estratégico e Planos de Atuação, que contenham, minimamente, um diagnóstico institucional, um mapa estratégico, as perspectivas, objetivos, indicadores e um modelo de governança prognóstico para a Instituição, em unidade nacional que, simultaneamente, não despreze as peculiaridades de cada ramo do MP, mas tenha deferência ao princípio institucional da unidade, em consonância com as diretrizes uniformizantes do CNMP.

O próprio novo método de realização do diagnóstico - *Design Thinking*⁸⁰⁸ - adotado pelo CNMP como paradigma para todo o MP nacional já se revela como uma ferramenta de institucionalização da NGP pelo *Parquet*, para além da burocracia inócua e do gerencialismo mecanicista. Esta nova maneira de elaboração do PE traz, em si, a premissa da “abordagem colaborativa e criativa para a solução de problemas, a partir de

⁸⁰⁷ FABBRINI, Renato Nascimento; DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto (Coord.). **O Ministério Público na visão de seus membros**: consulta sobre temas institucionais. São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público, 2001, p.48.

⁸⁰⁸ Conforme Bonini e Sbragia, “O uso mais reconhecido e influente do termo “design thinking” foi introduzido em 2003 por David Kelley, consultor da consultoria em design IDEO. À medida que o design se tornou parte da estratégia de negócio, passou a ganhar robustez como um processo de transformação, focado nos processos organizacionais e estratégias de pensamento criativo. Atualmente é empregado como uma abordagem para resolver os problemas, inspirar a criatividade e instigar a inovação com alto foco no usuário.” (Cf. BONINI, Luiz Alberto; SBAGIA, Roberto. O modelo de design thinking como indutor da inovação nas empresas: um estudo empírico. **Revista de Gestão e Projetos - GeP**, São Paulo, v. 2, p. 3-25, jan./jun. 2011).

perspectivas socioculturais e multidisciplinares, que propicia visão macro e estimula o pensamento crítico.”⁸⁰⁹.

O método referido externaliza, portanto, diretrizes de governança, como a atuação em rede, a colaboração e o consenso cocriativo pelo pensamento crítico, as quais, pela construção, execução e controle do PE, contribuem indubitavelmente para a institucionalização do modelo governante na gestão do MP brasileiro.

Entretanto, como demonstrado no item 3.2.3.1, a divulgação da realização do Primeiro Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público, realizada em 2011, durou apenas 19 dias (15 dias úteis) e contou com apenas 10,5% dos membros. No âmbito do MPMG, desde o primeiro Planejamento Estratégico 2010-2023, o cenário de participação democrática interna e externa também ainda é precário. A divulgação da realização de diagnóstico para o PGA 2016, por meio de questionário eletrônico, foi precedida de insignificante e insuficiente divulgação, por meio de apenas 2 e-mails enviados a membros e servidores listados pela Administração Superior, o que também ocorreu como o PGA 2017-2018.

De igual forma, a comunicação do Planejamento Estratégico do MPMG foi precária, muito embora tenha apresentado melhora da difusão para realização do diagnóstico em relação ao plano antecedente e em relação à revisão dos Planos Gerais de Atuação. E mais, a designação da comunicação e coleta de dados aos CAOs não vem conseguindo mobilizar a classe o suficiente para aumentar a transparência, a participação democrática e a atuação em rede concertada para a elaboração dos PGAs.

Os dados coletados comprovam que a participação e o engajamento do público-alvo da pesquisa ainda são pouco significantes e bem distantes do que se espera de uma efetiva participação democrática na elaboração de tão importante instrumento de gestão para fins de implementação da Nova Governança Pública no Ministério Público.

Portanto, o que se propõe como novo método de construção, execução e controle do PE e dos PGAs é a aplicação dos princípios e práticas da NGP, para que sirva à sua finalidade eficientemente, especificamente atuação em rede; participação administrativa

⁸⁰⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública/Tribunal de Contas da União: Versão 2** - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <
<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Final-LivretoCNMP-PlanejamentoEstrategico.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2021.

democrática; consensualidade; priorização da prevenção ao ilícito, coconstrução das políticas públicas; prestação de contas/responsividade e transparência.

Para tanto, o aumento da transparência ativa do PE e dos PGAs pode ser atingido pelo investimento em divulgação massiva, preferencialmente por meio eletrônico, por no mínimo 30 dias pela Administração Superior, com aumento da frequência da divulgação na semana antecedente ao diagnóstico, que também deve ter seu prazo de duração de no mínimo 30 dias. A divulgação temática pelos CAOs deveria ser feita concomitantemente, pelos mesmos mínimos 30 dias.

Os dados da avaliação de 2019 do cumprimento do PEN-CNMP já demonstram modesta melhora na participação, que sinalizam a adoção de um modelo governante, ainda que incipiente, conforme a Figura abaixo:

Figura 3 – Quantidade de participantes por encontro do PEN-CNMP

Quantidade de participantes por encontro			
Encontro Regional	Município	Período	
1º Encontro Regional	Belém	26 e 27 de setembro de 2018	35
2º Encontro Regional	Manaus	03 e 04 de outubro de 2018	34
3º Encontro Regional	Porto Alegre	17 e 18 de outubro de 2018	39
4º Encontro Regional	Belo Horizonte	24 e 25 de outubro de 2018	50
5º Encontro Regional	São Luís	05 e 06 de novembro de 2018	65
6º Encontro Regional	Salvador	12 e 13 de novembro de 2018	50
7º Encontro Regional	Rio de Janeiro	21 e 22 de novembro de 2018	68
Encontro Estruturante	Brasília	10 e 11 de dezembro de 2018	193
Total geral			534

Fonte: CNMP⁸¹⁰.

Mais uma prova do estágio embrionário da institucionalização da Governança Pública no Ministério Público Brasileiro é o resultado do cumprimento dos objetivos insculpidos no PEN-CNMP 2020-2029, pelo qual se constata que os objetivos estratégicos “disseminação de práticas de governança e gestão, orientadas para resultados” figurou em último lugar na lista, com o quantitativo de apenas 3, em comparação com outros como “aperfeiçoar a atividade investigativa e de inteligência do MP”, que teve 55 objetivos priorizados no geral temático. Utilizando-se o filtro temático “Corrupção e patrimônio público”, o resultado continua ruim, tendo objetivo “impulsionar a fiscalização do emprego de recursos públicos, a implementação de políticas públicas e o controle social”, apresentou a quantidade de apenas 9 e o objetivo

⁸¹⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **PEN-MP - Resultados dos Encontros Regionais**. Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/shared/25R954Q84> Acesso em: 5 nov. 2022.

“consolidar a atuação ministerial integrada e estimular a articulação interinstitucional”, teve somente 4, ao passo que o “aperfeiçoar a atividade investigativa e de inteligência do MP”, que indicam priorização repressiva, tiveram resultado de 17.⁸¹¹

Como a cultura da governança (coparticipação, atuação em rede, coconstrução da gestão) ainda é pouco institucionalizada, o que se propõe como uma via de solução é a estipulação normativa da obrigatoriedade de participação na formulação do PE e dos PGAs, sob pena de sanções correccionais e prejuízo na movimentação da carreira, tal qual ocorre com a eleição para Procurador-Geral e para composição dos Órgãos Colegiados da Administração Superior (art. 9, § 1º e art. 14, ambos da LONMP, respectivamente), bem como com a participação obrigatória a cursos de aperfeiçoamento para fins de aferição do merecimento como critério de movimentação na carreira (vide art. 93, II, c; IV e art. 129, § 4º, todos da CR/88).

Após ampla e massiva divulgação e desenho do diagnóstico, deve-se seguir ao estabelecimento democrático, concertado e transparente de objetivos, programas e ações estratégicas institucionais, pautados metas prioritárias eleitas por membros, servidores e pela sociedade civil, com a inclusão dos preceitos e práticas de NGP, com destaque para os programas de integridade/*compliance*⁸¹², este já criado no MPMG em 2020 (Resolução PGJ n. 25/2020), mas ainda pendente de implantação, conforme Resolução PGJ n. 47/2021.

Justamente neste sentido, recentemente, o CNMP editou Portaria CNMP-PRESI nº 60, de 5 de maio de 2021, que Institui Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos visando ao desenvolvimento de programas de integridade e *compliance* no âmbito do Ministério Público brasileiro. Essa iniciativa do órgão de controle externo institucional em prol da modernização e melhoria da gestão institucional não impede ou inibe que práticas semelhantes sejam realizadas no âmbito de cada ramo do MP brasileiro, a fim de alimentar um sistema centralizado de informações, a partir do qual sejam recepcionados os dados e as sugestões de melhoria da gestão institucional, e do qual partam orientações administrativas no mesmo sentido.

⁸¹¹ Idem.

⁸¹² A implantação de programas de integridade/*compliance* no âmbito do MP será analisada com maior profundidade no item 4, com referência exemplificativa da Portaria CNMP-PRESI n. 60, de 5 de maio de 2021, que Institui Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos visando ao desenvolvimento de programas de integridade e *compliance* no âmbito do Ministério Público brasileiro, e do Protocolo de Integridade do MPMG.

Dentre os diversos objetivos estratégicos associados, destacam-se alguns que se revelam como diretrizes e práticas da NGP, como a atuação em rede, a prevenção, a participação administrativa e a consensualidade.⁸¹³

Sobre a necessidade de abertura do Planejamento Estratégico do Ministério Público à participação democrática, Márcio Berclaz tece os seguintes comentários que vão ao encontro da proposta de implementação dos princípios da governança pública desde o planejamento:

Especificamente no que toca à Instituição ministerial, desde o importante marco da criação do Conselho Nacional do Ministério Público pela Emenda Constitucional nº 45/2004, a expressão planejamento assumiu nítidos contornos normativos, seja por força da implícita previsão constitucional trazida no inciso II do parágrafo 2º do artigo 130-A, seja pela explícita norma trazida no artigo 129 do Regimento Interno de tal Órgão (...) sendo o Ministério Público órgão constitucionalmente legitimado para representar os interesses da sociedade, não parece correto que a elaboração de um planejamento institucional ignore o que a parte representada (a Sociedade) almeja e espera do órgão ministerial. Na elaboração do planejamento estratégico é fundamental inserir a Sociedade como elemento principal desta equação (...) Não por acaso o Conselho Nacional do Ministério Público, no relatório anual de atividades do ano de 2008, manifestou preocupação com a necessidade de fortalecimento, eficácia, visibilidade, compartilhamento de objetivos e a definição de estratégias necessárias à modernização do Ministério Público brasileiro, por intermédio de ações planejadas e coordenadas, assim como de reestruturação e estabelecimento de mecanismos de interação com a sociedade.⁸¹⁴

No Ministério Público Federal, a elaboração de um novo ciclo do Planejamento Estratégico Institucional (PEI) leva em conta princípios e práticas de governança, conforme Relatório de Gestão da PGR 2019-2021. Segundo o documento, uma frente de atuação relacionada à governança interna é o processo de discussão e elaboração de um novo ciclo do Planejamento Estratégico Institucional (PEI). As diretrizes do novo documento vão além da definição de missão, visão e valores: traduzem os principais objetivos estratégicos que o MPF pretende alcançar nos próximos anos.⁸¹⁵

Digna de registro é a iniciativa do Ministério Público do Estado do Piauí que, por meio de consulta pública, viabiliza a participação social na elaboração do orçamento da

⁸¹³ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Planejamento Estratégico Nacional**: Ministério Público 2020/2029. Brasília: CNMP, 2019, p.42-43.

⁸¹⁴ BERCLAZ, Márcio Soares; CARUNCHO, Alexey Choi. **A interação do Ministério Público com a sociedade e a construção do planejamento estratégico institucional**. Disponível em: <http://www.gnmp.com.br/publicacao/255/a-interacao-do-ministerio-publico-com-a-sociedade-e-a-construcao-do-planejamento-estrategico-institucional>. Acesso em 28 dez. 2022.

⁸¹⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **Pensamento e ação: Procuradoria-Geral da República: 2019-2021** – Brasília: MPF, 2021, P. 57. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pg/documentos/pensamento-e-acao-2019-2021.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2022.

Instituição⁸¹⁶, exemplo bastante eloquente de institucionalização recente de princípios e práticas de NGP, especialmente de atuação em rede, participação administrativa, consensualidade na elaboração orçamentária, transparência, prestação de contas e responsividade.

No MPMG, a execução e acompanhamento do PGA vêm ganhando fortes contornos de governança na atualidade, embora seja isso uma novidade, como se pode constatar pela análise da revisão mais recente do plano finalístico, de 2022, marcada por metodologia própria (Metodologia de Gerenciamento de Projetos – MGP), pela atuação em rede, pelo envolvimento da alta administração (PGJ), pelo controle exercido por um gerente designado para apresentação periódica de relatório e pela transparência⁸¹⁷. Todas essas diretrizes atendem à Resolução CNMP n. 147/2016, que dispõe sobre o PE no nacional do MP.

A execução do PGA Finalístico envolve as Unidades de Apoio e, por vezes, os Órgãos de Execução. Os CAOs e as Coordenadorias Estaduais executam projetos com abrangência estadual na sua respectiva área de atuação e os Promotores de Justiça desenvolvem o PGA-Finalístico levando a efeito ações de sua atribuição, definidas nos projetos dos CAOs, respeitada a independência funcional. Todos os projetos são patrocinados pela Procuradoria-Geral de Justiça e recebem o acompanhamento da COPLI, que apresenta os resultados ao Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade (FPRS), ao Conselho de Gestão Estratégica e à Câmara de Procuradores de Justiça. Além disso, os relatórios de acompanhamento do PGA são divulgados no Portal da Transparência.

O gerenciamento dos projetos é feito por meio do sistema de gerenciamento de projetos *Channel*, que permite o registro eletrônico de todo o processo, desde a formulação da proposta até sua conclusão, viabilizando assim o acompanhamento dos projetos de forma integrada, célere e transparente.

Esse método procura conciliar os princípios da unidade e da independência funcional, fazendo com que a atuação finalística do MP seja guiada por parâmetros sistêmicos e unitários, com o envolvimento da alta administração, transparência e

⁸¹⁶ PIAUÍ. Ministério Público do Estado do Piauí. **Orçamento participativo: MPPI lança consulta pública à sociedade para elaboração da Proposta Orçamentária 2021.** Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/2020/08/orcamento-participativo-mppi-lanca-consulta-publica-a-sociedade-para-elaboracao-da-proposta-orcamentaria-2021/>.> Acesso em: 8 set. 2022.

⁸¹⁷ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Plano Geral de Atuação – PGA Finalístico Revisão 2022.** Belo Horizonte: Procuradoria-Geral de Justiça, [2022?], p.12.

participação social, nos termos do que determina a governança pública. No caminho da revisão pós-constitucional e do equilíbrio conciliatório dos princípios da unidade e da independência funcional na construção, execução e controle do Planejamento Estratégico do Ministério Público nacional, incorporando-se as ideias da governança pública, segue a doutrina de Marcelo Pedroso Goulart:

Para que o Ministério Público cumpra a sua missão institucional, ou seja, o seu objetivo estratégico, é preciso compreender a correlação existente entre os princípios da unidade e da independência funcional. Enquanto Instituição uma, o Ministério Público deve estar voltado ao cumprimento de sua estratégia, o que se dá através da implementação dos Planos e Programas de Atuação. Para isso, os agentes do Ministério Público devem atuar com independência, ou seja, devem estar imunes às pressões internas e externas que frustrem e inviabilizem o cumprimento da estratégia institucional, que se dá, concretamente, através da execução dos Planos e Programas de Atuação. As metas, prioridades e ações definidas nos Planos e Programas de Atuação decorrem da necessidade de o Ministério Público cumprir, por força de imposição constitucional genérica, os seus objetivos estratégicos. Por ser assim, esses Planos e Programas contemplam, necessariamente, hipóteses de atuação obrigatória e vinculam os membros do Ministério Público. Em outras palavras: o membro do Ministério Público que deixa de observar as metas, prioridades e ações estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação não pode invocar, em sua defesa, o princípio da independência funcional, pois este princípio não pode servir de escudo àqueles que deixam de cumprir objetivos institucionais constitucional e democraticamente definidos.⁸¹⁸

Depreende-se, portanto, que, no âmbito do MPMPG, a revisão, enquanto método controle dos planejamentos, possui periodicidade adequada e suficiente às suas respectivas durações e finalidades: o PE, por ser decenal, comporta revisão trienal, ao passo que os PGAs, por serem bienais, contam com revisão anual.

Destaque-se a criação do Programa Eficiência Administrativa (Pead), lançado em março de 2018, por meio da Resolução PGJ n. 9/2018, como importante marco de institucionalização da NGP. O PEAD foi criado por a modernização, a otimização e a padronização dos processos de trabalho, o planejamento da força de trabalho e o aperfeiçoamento da arquitetura organizacional das Procuradorias e Promotorias de Justiça, das unidades de apoio à atuação finalística, bem como das unidades administrativas integrantes da área-meio da estrutura funcional do MPMG. Em outras palavras, o objetivo do programa é mapear e diagnosticar os processos de trabalho de toda a Instituição, e com isso ensejar seu redesenho e otimização, para a obtenção de maior desempenho e aproveitamento dos recursos, por duas frentes de trabalho: O PROPAD -

⁸¹⁸ GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização. In: LIVIANU, Roberto (Coord.) **Justiça, cidadania e democracia** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. [E-book]. p. 158-169.

Projeto de padronização das procuradorias e promotorias de Justiça e o PROMAD – Projeto de modernização administrativa. Todos os resultados administrativos e finalísticos são acessíveis pela via eletrônica do Relatório de Gestão Estratégica, que possui a funcionalidade de seleção por áreas temáticas⁸¹⁹.

No que se refere à área específica do enfrentamento extrapenal à corrupção, percebe-se que, embora sejam poucos os projetos do CAOPP – somente 2 em 2021 e 1 em 2022 – eles contemplam princípios e práticas da Nova Governança Pública, justamente pelo uso dos instrumentos extrajudiciais postos à disposição do Ministério Público, com especial atenção à atuação preventiva, a consensualidade, à atuação em rede e à transparência.

Nos ditames da gestão estratégica, enquanto ferramenta de governança, o MPMG divulgou em seu Relatório de Gestão Estratégica 2017-2020 os seguintes resultados na área do “Patrimônio Público/Combate à Corrupção”, que demonstram o número de TACs e a respectiva quantidade de dinheiro ressarcido aos cofres públicos:

TABELA 16 - Relatório de Gestão Estratégica 2017-2020 MPMG na área do PP e combate à corrupção

2018	2019	2020
91 TACs	152 TACs	50 TACs
R\$ 1,4 milhão	R\$ 13,6 milhões	R\$ 22 milhões

Fonte: MPMG, 2020.

No Mapa Estratégico do PE 2020/2029 do MPMG constam expressamente alguns macro-objetivos estratégicos perfeitamente alinhados aos princípios e práticas da NGP, especialmente na seara do combate à corrupção.

Na perspectiva estratégica “Resultados para a Sociedade”, destacam-se: “Consolidar a atuação ministerial integrada e estimular a articulação interinstitucional” (atuação em rede concertada); “Impulsionar a fiscalização do emprego de recursos públicos, a implementação de políticas públicas e o controle social (*accountability*, transparência, coconstrução das políticas públicas); e “Intensificar o diálogo com a sociedade e fomentar a solução pacífica de conflitos” (participação democrática e consensualidade).

⁸¹⁹ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n. 9, de 8 de março de 2018.** Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/data/files/A9/D0/0A/B0/0844A7109CEB34A7760849A8/Res_PGJ_09_2018-PEAD.pdf. Acesso em: 9 dez. 2022.

Na perspectiva Processos integradores, destaca-se o macro-objetivo estratégico que propugna a adoção do modelo de gestão da governança “Disseminar práticas de governança e gestão em todos os níveis, orientadas para resultados”.⁸²⁰

Nessa linha da atuação ministerial à luz da NGP, em 2021, integraram o PGA Finalístico os Projetos “Águas Limpas Efetividade da Lei de Acesso à Informação nos Municípios Mineiros 2018/2019” e “Viajante errante, passo sem rumo: saneamento de irregularidades na regulamentação do custeio de viagens de agentes públicos municipais 2018/2019”. Em 2022, foram apresentados pelo CAOPP os seguintes Projetos: “Integridade, Controle, Prevenção – Fomento a boas práticas nos órgãos públicos municipais de Minas Gerais” e “Sob Controle – Fomento à Integridade”. Todos eles serão analisados ao final deste capítulo.

Por fim, a implementação interna dos princípios e práticas de governança se faz pela execução (pelas ferramentas administrativas das áreas meio e fim) e pelo controle (interno e externo) eficientes dos planos de gestão institucional, observado-se o princípio da unidade em nível nacional, o que deve ser subsidiado por indicadores estratégicos⁸²¹ que viabilizem o acompanhamento dinâmico da estratégia traçada.

Na linha do *enforcement* da criação, execução e controle do Planejamento Estratégico pelos Ministérios Públicos, o CNMP publicou a Resolução CNMP n. 147, de 21 de junho de 2016, que conferiu força normativa à necessidade de institucionalizar o PE no âmbito do Ministério Público brasileiro e estabeleceu diretrizes para sua elaboração. Após a edição da referida norma, houve grande avanço nos ramos e unidades, que se apresentam, atualmente, com bons níveis de desempenho, a demonstrar a introjeção dessa cultura do planejamento.

É imperioso que essas diretrizes e práticas de governança sejam incluídas como elemento indispensável do Plano Estratégico e Plano Geral de Atuação da Instituição, após ampla e democrática consulta aos membros, servidores e à sociedade. Por outro lado, a execução desses programas de gestão deve estar sujeita ao controle interno pela da Administração Superior do MP e do controle externo do CNMP e da sociedade, com a abertura de canais de comunicação social efetivos.

820

Disponível

em:

<<https://www.mpmg.mp.br/data/files/EF/72/37/B4/0844A7109CEB34A7760849A8/Plano%20Estrategico%20MPMG%202020-2029.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

⁸²¹ O artigo 5º, IV, da Resolução CNMP nº 147/2016 previu os indicadores como um dos elementos mínimos para a elaboração do PEN-MP, embora referido ato normativo não possua caráter vinculativo (art. 8º).

O planejamento estratégico deve, portanto, ostentar posição ambivalente: conteúdo (elemento do modelo de governança) e continente (conjunto de princípios programáticos de governança).

Esse modelo de governança ainda é incipiente no âmbito do Ministério Público, nos termos do que foi constatado empiricamente pela pesquisa “O Ministério Público na visão de seus membros”, levada a cabo em 2001 pela Associação Paulista do Ministério Público⁸²², por meio da qual 698 Promotores e Procuradores de Justiça destacam a ineficiência de canais de participação/comunicação no debate e definição dos rumos institucionais.

Segundo o estudo, 67,9%, em maior ou menor grau, apontaram para a insuficiência de canais ou condições de participação existente na Instituição. Considerando-se apenas os entrevistados que responderam à pergunta, o número chega a 69,91%.

Em contrapartida, apenas 29,23% consideraram satisfatórios os canais e condições existentes, número que sobe a para 30,09% excluindo-se os não respondentes. Corroborando o que foi dito até aqui, 204 membros afirmaram haver canais e condições suficientes de participação; 341 disseram haver canais e condições insuficientes de participação; 108 afirmaram que praticamente não há canais e condições de participação; 25 afirmaram que não há canais e condições de participação; e, finalmente, 20 membros não responderam a assertiva.

Analisando o referido estudo e traçando conclusão sobre a necessidade de adoção da governança, com destaque para a atuação integrada, planejamento estratégico, abertura democrática, Corrêa assevera que:

Ampliar a abertura desses canais de comunicação e criar um modelo institucional independente que, defina dentro das suas especificidades a sua particular maneira de ser “Ministério Público”, compreendendo uma nova divisão estrutural dos órgãos de atuação interna lastreada em uma padronização consistente de prioridades definidas, que seja capaz de contemplar um modelo de gestão embasado em um projeto coletivo, parece ser o caminho para que o Ministério Público se liberte desse modelo orgânico funcional incompatível com a magistratura que o impede de se afirmar como Instituição independente e realizadora de positivas transformações sociais.⁸²³

⁸²² FABBRINI, Renato Nascimento; DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto (Coord.). Op. cit.

⁸²³ CORRÊA, Gustavo Hermont. Op. cit., p.122-123.

Nos temas “Corrupção e Defesa do PP” e “Controle Interno”, a Revisão do PE já contemplou elementos que demonstram a institucionalização da NGP, os quais, ainda que de forma embrionária, podem melhor ser visualizados na Tabela 17 abaixo:

TABELA 17 - Institucionalização da NGP no MP

Tema	Programa Prioritário	Ações priorizadas	Princípios/práticas de NGP
Corrupção/Patrimônio Público	Aprimorar a atuação integrada entre os órgãos de execução, os demais MPs e órgãos de fiscalização dos recursos públicos a fim de prevenir e combater a corrupção.	Celebração de acordos de cooperação com órgãos de controle. Estabelecimento de parcerias com os observatórios sociais e a implantação da estratégia do governo aberto;	Atuação em rede; prevenção; transparência.
Corrupção/Patrimônio Público	Combater atos de improbidade administrativa ambiental	Estreitamento da relação institucional com os órgãos de controle interno. Qualificação dos PJs ambientais no combate à corrupção	Atuação em rede; qualificação dos recursos humanos.
Corrupção/Patrimônio Público Corrupção/Patrimônio Público	Fomentar a implementação de políticas de transparência pública	Fiscalização contínua dos Portais de Transparência dos órgãos das Administrações Públicas Estaduais e Municipais, direta e indireta, bem como de suas respectivas ouvidorias ou órgãos similares, visando a verificação da regularidade da execução das políticas de transparências pública ativa e passiva, adotando medidas, preferencialmente na esfera extrajudicial, visando sua adequação aos comandos legais. Promoção de campanhas educativas estimulando a participação do cidadão na fiscalização das despesas públicas. Promoção de campanhas educativas estimulando a participação do cidadão na fiscalização das despesas públicas	Transparência; coconstrução de políticas públicas; consensualidade; participação democrática.
Controle Interno	Divulgar boas práticas identificadas em procedimentos	Criação de trilhas de controle interno e criação de banco de ideias com premiação das práticas mais replicadas	Transparência; integridade (<i>compliance</i>)

Controle Interno	Instituir política de controle interno, com o objetivo de reduzir os riscos e as incertezas inerentes ao alcance dos objetivos	Desenvolvimento de matriz de riscos junto às áreas de negócios; implementação de comitê de análise de cenários e gestão de riscos/comitê de gestão de riscos.	<i>Accountability e integridade (compliance)</i>
------------------	--	---	--

Fonte: autoria própria com base no Resultado das Oficinas de Revisão do Planejamento Estratégico do MPMG 2010-2023, publicado em 08 de outubro de 2019

O que se percebe é que, embora de forma principiante, o Planejamento Estratégico do Ministério Público (CNMP, MPU e MPEs) vem ganhando proeminência na gestão institucional, conquanto seja ainda necessário que sua criação, execução e controle recebam influxos dos princípios e práticas do modelo de gestão da NGP para que apresente níveis satisfatórios de participação administrativa, transparência e responsividade às demandas sociais, sobretudo na área prioritária do combate à corrupção.

QUADRO 2 - Matriz sintética de análise do PE e dos PGAs

Área de Atuação	Administrativa
Tipo de instrumento administrativo	PE e PGAs
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Alto
Características prevalentes na utilização	Baixa transparência e divulgação
	Baixo envolvimento dos membros do MP, de outras instituições e da sociedade civil
	Baixa priorização do combate à corrupção
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Média
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Aumento de transparência, divulgação
	Aumento de participação democrática dos próprios membros do MP, de outras instituições e da sociedade civil
	Priorização do combate à corrupção e da atuação preventiva-resolutiva
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

4.2.2 Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade: da Mera Organicidade à Efetivação da Participação Democrática para a Coconstrução da Gestão do MP

No atual estágio de desenvolvimento da gestão do Ministério Público não se pode conceber um órgão instrumentalizado para promover inclusão social e responsividade em sua própria gestão sem que haja, efetivamente, institucionalização da participação social,

da participação ou, ao menos, a oitiva de seus membros que atuam como órgãos de combate à corrupção, bem como na interação com outras instituições que realizam a mesma atividade anticorrupção.

Como visto, os órgãos de execução da base do MP, os cidadãos ou as entidades da sociedade civil organizada (associações, conselhos, colegiados, organizações sociais, etc.) não possuem assento no Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade, posto que apenas os coordenadores das Procuradorias de Justiça e dos Centros de Apoio Operacional são parte componente do colegiado. Isso gera sensível debilidade na própria *ratio essendi* desse órgão administrativo criado, fundamentalmente, para promover a participação social na gestão do Ministério Público.

Embora os coordenadores dos CAOs possam servir de canal de comunicação entre os órgãos de execução e a Administração Superior, esse modelo impede, em certa medida, que os Promotores de Justiça – elo final entre a Instituição e a coletividade – e a própria sociedade tenham conhecimento e participem da priorização dos projetos finalísticos relacionados ao Mapa Estratégico do MPMG, que compõem o PGA Finalístico, acompanhem a execução dos planos, projetos e ações propostos e, ainda, analisem e encaminhem ao Conselho de Gestão Estratégica proposições de posicionamentos institucionais e de alinhamento.

Para mais, a transparência sobre o FPRS é pouco explorada, ficando restrita, basicamente, aos CAOs, à COPLI e à Administração Superior, sem que os membros executores das missões institucionais tenham conhecimento da eleição de prioridades sobre os projetos componentes do PGA Finalístico, a não ser por simples divulgação posterior dos CAOs.

Para mudar esse quadro, o que se propõe é o incremento de princípios e ações de governança, a fim que os resultados do Fórum correspondam, efetivamente, aos anseios da sociedade.

De início, é fundamental uma alteração normativa do art. 19 da Resolução PGJ n. 71/12, para que se reserve assento à sociedade civil, o que poderia ser feito com número de vagas correspondente às regiões do Estado, por meio de representação por eleição regionalizada, precedida de campanha de divulgação e edital de inscrição de candidatos avulsos ou representantes de entidades da sociedade civil organizada.

Outro meio de se viabilizar a participação social na administração do MP é a realização periódica de colóquios sociais, especialmente na área da defesa do patrimônio público, o que tem especial capacidade de oitiva social das principais mazelas no trato da

coisa pública, além de potencial educacional de ação coletiva preventiva (corrupção como problema de ação coletiva)⁸²⁴.

Nessa linha e dando concretude à participação democrática na administração do *Parquet*, em 7 de junho de 2016 o MPMG, por meio do CEAF e do CAOPP, realizou uma edição do “Projeto Colóquios Sociais – Mesas de Conversação”, para discutir sobre o papel desempenhado pela Instituição na defesa do patrimônio público⁸²⁵.

Os objetivos do descritos em seu edital retratam bem a funcionalidade do instrumento de oitiva popular: (i) possibilitar aos cidadãos e aos setores organizados da sociedade dialogar e colaborar com o MPMG no aprimoramento de suas finalidades institucionais e culturais ligadas à garantia do interesse público e à defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos de modo geral; (ii) colher opiniões, sugestões e informações sobre o constante processo de aprimoramento funcional e cultural dos seus membros e servidores; (iii) prestar esclarecimentos à população e permitir a manifestação dos interessados.

Por outro lado, embora o instrumento ainda careça de aperfeiçoamentos e se encontre ainda em fase inicial de desenvolvimento, a abertura para a participação de outros órgãos públicos, de agentes políticos e de outros agentes públicos, também prevista em seu edital, demonstra a viabilização de outros princípios e ações da NGP: atuação em rede; consensualidade, prestação de contas e responsividade⁸²⁶.

Em conclusão, infere-se que o Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade é um instrumento administrativo com grande potencial para viabilizar a implementação da Nova Governança Pública na gestão do Ministério Público, especialmente na área do combate à corrupção, eleita corriqueiramente nas consultas populares como de atuação ministerial prioritária.

Para tanto, o que se propugna é o incremento dos vetores de governança que conduzem a utilização do FPRS, inclusive pela retomada da realização dos colóquios sociais, para que referida ferramenta sirva para institucionalizar, efetivamente, a NGP na

⁸²⁴ JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando. La Trampa Política: La Corrupción como Problema de Acción Colectiva. In: MENDIETA, M.V.; FELIÚ, J. M. G.; BIELSA, J. T. (eds.), **Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia Participativa: Análisis comparado España-México**. Madrid: Dykinson., 2014, p.157-174.

⁸²⁵ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Colóquios sociais – mesas de conversação: patrimônio público**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/eventos-programas-e-acoas/coloquios-sociais-mesas-de-conversacao-patrimonio-publico.shtml>>. Acesso em: 9 set. 2022.

⁸²⁶ “Art. 5º Serão convidados a participar do Colóquio: a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial, Deputados, Vereadores, Membros do Ministério Público, Magistrados, Defensores Públicos, Procuradores do Estado, Advogados, cidadãos e lideranças da sociedade civil organizada.”

gestão do MP, transpondo-se a mera organicidade até a efetivação da participação democrática para a coconstrução da gestão do MP, com o objetivo de melhor direcionar suas decisões no desempenho das atividades finalísticas,

QUADRO 3 - Matriz sintética de análise do Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade

Área de Atuação	Administrativa
Tipo de instrumento administrativo	Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Baixo
Características prevalentes na utilização	Baixa transparência e divulgação
	Baixo envolvimento dos membros do MP, de outras instituições e da sociedade civil
	Baixa priorização do combate à corrupção
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Baixa ou incipiente
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Aumento de transparência, divulgação
	Aumento de participação democrática dos membros do MP, de outras instituições e da própria sociedade civil
	Priorização do combate à corrupção
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

4.2.3 Portais da Transparência do Ministério Público: do Modelo Burocrático Passivo ao Modelo Proativo e Eficaz da Governança

No presente estado de desenvolvimento das comunicações sociais, de desenho do Estado e de formatação da Administração Pública – esta enquanto interface entre o Estado e a coletividade – é inconcebível que ainda prevaleça um modelo de transparência passiva, em níveis deficitários e insuficientes ao atendimento mínimo ao direito fundamental à informação pública (art. 5º, XXXIII, XXXIV, b; LXXII), detalhado pela Lei n. 12.527/11, bem como pelas Leis Complementares n. 101/2000 e n. 131/09, tanto no âmbito interno do Ministério Público, quanto no plano externo (da Administração Pública em geral), sobretudo no que importa ao controle do patrimônio público.

Como já mencionado, os Portais da Transparência se inserem como instrumento da promoção da transparência enquanto cabe ao MP realizar a tutela do direito fundamental à informação pública nas dimensões interna e externa (controles interno e externo), propiciando o atendimento às diretrizes do art. 3º da Lei n. 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação, escrito já sob a égide de um modelo de governança, eis que exorta

a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, a priorização da transparência ativa, o uso dos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e o controle social da administração pública.

A busca pela transparência importa desenvolver e implantar mecanismos que possibilitem o conhecimento público das ações levadas a efeito pelos governantes sobre as políticas públicas implementadas e sobre os recursos públicos mobilizados⁸²⁷. Ainda sobre o tema, Tara Vishwanath e Daniel Kaufman prelecionam que a transparência pode ser concebida como o fluxo crescente de informações sociais, econômicas e políticas caracterizado pelos seguintes atributos: (i) acessibilidade aos meios de informações e proficiência; (ii) relevância da informação; e (iii) qualidade e confiabilidade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação⁸²⁸.

Embora pelas trilhas da Nova Governança Pública se tenha dado especial atenção à transparência a partir de 2011, com a edição da Resolução CNMP nº 66 (seguida pelas Resoluções CNMP n. 86/2012, 89/2012, 115/2014 e 200/2019), dão aplicabilidade à Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), no âmbito do Ministério Público, muito ainda há por fazer para se alcançar níveis satisfatórios de transparência, sobretudo ativa, como já demonstrado no item 3.2.3.3 desta obra acadêmica.

Analisando mais detidamente os dados do “Transparentômetro” do CNMP, publicados em fevereiro de 2022, referentes ao segundo semestre de 2021⁸²⁹, verifica-se que, embora se tenha um notável grau de atendimento à transparência ativa por parte de todos os ramos do Ministério Público brasileiro, incluindo o próprio CNMP, com média de 99,6% de cumprimento à Lei de Acesso à informação, há déficits informacionais bastante preocupantes.

Apenas a título exemplificativo, no campo de pesquisa “Cargos em comissão e funções de confiança ocupados e vagos”, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais – repise-se, o segundo maior do país e o que tutela o patrimônio público e zela pela transparência do maior número de municípios, 823 – simplesmente *não atendeu* aos comandos da LAI, em nenhum dos quesitos verificados: “1. Descrever a estrutura de

⁸²⁷ ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas**. Brasília: Gestão Pública, 2006.

⁸²⁸ VISHWANATH, Tara; KAUFMANN, Daniel. **Towards transparency in finance and governance**. The World Bank, 1999.

⁸²⁹ Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/transparentometro>>. Acesso em: 15 set. 2022.

cargos comissionados, funções de confiança ou equivalentes; 2. Número de cargos existentes; 3. Número de cargos ocupados com vínculo por membros; 4. Número de cargos ocupados com vínculo por servidores; 5. Número de cargos ocupados sem vínculo; 6. Número de cargos vagos; 7. Número total de cargos existentes; 8. Número total de cargos ocupados; 9. Número total de cargos vagos.”⁸³⁰

A mesma instituição estadual não atendeu aos comandos da LAI para dois subitens do campo “Planejamento estratégico”, quais sejam: “1.4 – Resultados alcançados até o momento e “1.6 – Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras desenvolvidos.”

Visando às melhorias da transparência interna, o CNMP publicou em 2021 a 5ª Edição do Manual do Portal da Transparência do Ministério Público, a partir do qual o Conselho busca aperfeiçoar os mecanismos de comunicação com a sociedade no âmbito dos sítios eletrônicos de todos os ramos do MP nacional, notadamente mediante a padronização e uniformização das informações disponíveis nos Portais da Transparência, para contribuir para maior clareza e comparabilidade dos dados em todo o *Parquet*.

A mudança da cultura de “insulamento burocrático” para a da governança - atuação em rede concertada, participação administrativa democrática, coconstrução da política pública de transparência, priorização da prevenção ao ilícito, prestação de contas/responsividade, capacitação permanente de pessoal – rumo ao integral cumprimento normativo e à eficiente resolução das demandas sociais parece, realmente, ter começado a ser implementada internamente no Ministério Público, como se pode deduzir do próprio texto do “Direito à informação: o papel do Ministério Público e a importância do controle social”, publicado em 2017⁸³¹.

O documento expressa que para cumprir com todos os seus deveres e efetivar a LAI em seu âmbito, o MP pode, em conjunto com a sociedade, promover a capacitação de seus recursos humanos para implementação da referida norma; elaborar, executar e monitorar projetos que tenham por objetivo o efetivo cumprimento da LAI; firmar parcerias; elaborar modelos de documentos dos instrumentos de atuação conjunta dos membros e dos gestores dos três Poderes (atuação em rede); realizar eventos para o compartilhamento de boas ideias e o aprofundamento de debates.

⁸³⁰ A tabela analítica do CNMP apresenta 4 opções de avaliação (atendido; parcialmente atendido; não atendido e desatualizado) para diversos campos de exame.

⁸³¹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Direito à informação: o papel do Ministério Público e a importância do controle social**. Brasília: CNMP, 2017.

Os atos normativos e ações nacionais do CNMP já indicam claramente uma guinda de rumo da gestão do Ministério Público Brasileiro para a Nova Governança Pública, em que a transparência seja efetiva (e não meramente formal), prevalentemente ativa, que promova acessibilidade universal e atuação em rede de informação, conforme a tabela sintética a seguir (Tabela 18), que informa os principais atos normativos e práticas que indicam a inicialização da institucionalização desse tipo de administração:

TABELA 18 - Normas e práticas de NGP no MP

Atos Normativos de NGP	Práticas de NGP
Resoluções CNMP n. 38/2009; n. 66/2011; n. 75/2011; n. 86/ 2012	Instituição do Portal da Transparência do CNMP e de todos os ramos do MP
Resolução n. 89/2012, alterada pelas Resoluções n. 100/2013 e n. 115/2014	Regulamentação da LAI no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados, em cumprimento ao 18 da LAI
Não há ato normativo relacionado	Inclusão do “combate à improbidade administrativa e defesa dos patrimônios público, social, histórico e cultural” em seu Planejamento Estratégico Nacional, aplicável a todas as unidades do Ministério Público brasileiro, com medidas de transparência
Não há ato normativo relacionado	A realização do Encontro Nacional “A Atuação do MP brasileiro no combate à corrupção e transparência de estados e municípios”, em 25 e 26 de novembro de 2013
Não há ato normativo relacionado	A assinatura de Acordo de Resultados com 17 unidades do MP, com representação nas 5 regiões brasileiras, que teve como um dos projetos a “Transparência”, com o objetivo de fomentar a atuação preventiva e repressiva do Ministério Público na fiscalização do cumprimento da LAI, da LRF e da LC n. 131/2009.
Não há ato normativo relacionado	Universalização do acesso ao Portal da Transparência do CNMP, que não exige senha do usuário.
Não há ato normativo relacionado	Atuação em rede, por meio de <i>links</i> para os portais da transparência de todas as unidades do Ministério Público brasileiro.
Não há ato normativo relacionado	Inserção do item “Transparência e Lei de Acesso à Informação” como eixo do Fórum Nacional de Combate à Corrupção.

Fonte: autoria própria

QUADRO 4 - Matriz sintética de análise dos Portais da Transparência do Ministério Público

Área de Atuação	Administrativa
Tipo de instrumento administrativo	Portais da Transparência do Ministério Público
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Alto
Características prevalentes na utilização	Incompletude das informações, cumprimento parcial da LAI

	Dificuldades no acesso aos Portais da Transparência do MP
	Priorização da transparência passiva
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Média
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Aumento de transparência, divulgação
	Facilitação do acesso aos Portais da Transparência do MP
	Priorização da transparência ativa
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

4.2.4 Capacitação Permanente dos Recursos Humanos (membros e servidores): Democracia Participativa na Eleição de Prioridades, Pragmatismo e Atuação em Rede

O constante aperfeiçoamento e a inovação dos serviços públicos podem ser considerados um dos principais objetivos das reformas administrativas levadas a efeito nos últimos tempos ao redor do mundo, sendo indiscutível que a capacitação ou profissionalização dos recursos humanos é medida imprescindível à melhoria da gestão pública e da capacidade de resposta às demandas sociais.

Por óbvio, a capacitação da força de trabalho do Ministério Público é instrumento de gestão impreterível ao cumprimento eficiente de suas incumbências constitucionais, especialmente o combate à corrupção, eleita como prioridade institucional por membros, servidores e pela própria sociedade civil.

Fora do Ministério Público, a profissionalização dos servidores públicos federais teve como grande marco normativo o Decreto nº 5.707/2006, revogado pelo Decreto n. 9.991/2019 - Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP)⁸³², caracterizado por traços de governança, especialmente por ser o primeiro impulso rumo à gestão estratégica da capacitação, com vistas à melhoria de desempenho de servidores e organizações públicas.

Embora mantenha características burocráticas (análise isolada de custo-benefício) e gerenciais (capacitação estratégica), o normativo trouxe, em seu art. 13, II, com redação dada pelo Decreto n. 10.506/2020, a inovação da criação das redes estratégicas de cooperação na administração pública, materializada pela atuação em rede concertada de

⁸³² BRASIL. Decreto N° 9.991, de 28 de agosto de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35> Acesso em: 21 set. 2022.

formação de pessoal, formada por organizações públicas e escolas de governo, para capacitação de servidores públicos, sob a coordenação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

No rumo da NGP, a atuação em rede busca a integração de recursos e capacidades organizacionais para a geração de resultados coletivos, de maneira coordenada e por cooperação entre cada unidade administrativa participante do processo executado.⁸³³

Em perfeito encaixe com o que vem sendo defendido nesta tese, a literatura aponta para a incipiência da transposição do modelo gerencial para o da NGP, especificamente no que respeita à capacitação dos recursos humanos das instituições públicas, e atribui a dificuldade de implementação dessa política nacional (PND) a ineficácia instrumental e metodológica, vide o pensamento de Fonseca, Meneses, Souza e de Hollanda:

Os estudos sobre essa temática indicam considerável déficit de implementação dessa política (Camões, 2013), assim como a relativa fragilidade, incipiência gerencial e informalidade das redes de capacitação nesse contexto (Fonseca et al., 2015b). Um dos aspectos para a dificuldade de implementação da PNDP reside na ineficácia dos instrumentos e metodologias à disposição da administração pública (Camões, 2013). (...)

A NGP insere um modelo paradigmático aplicado à gestão de políticas públicas complexas nas quais são envolvidos grandes números de atores cuja divergência de interesses requer um arranjo cooperativo para que os objetivos de governo sejam adequadamente alcançados, refletindo pressupostos para a organização do Estado em um modelo de redes (Goldsmith; Eggers, 2006; Peci; Pieranti; Rodrigues, 2008; Provan; Kenis, 2008).⁸³⁴

A normatização nacional da racionalização da capacitação dos recursos humanos do Ministério Público foi feita pelo CNMP, inicialmente, pela Resolução CNMP n. 146/2016, que dispôs sobre as diretrizes administrativas e financeiras para a formação de membros e servidores do Ministério Público.

O documento menciona expressamente que a contínua capacitação de pessoal é um dos objetivos do Plano Estratégico do CNMP e que tal medida visa também a fazer frente à impunidade e à corrupção. O ato ainda criou, no âmbito do CNMP, a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público, cujas diretrizes refletem, claramente, a adoção do modelo de governança: cooperação intra e interinstitucional (atuação em rede, cooperação, integração, coconstrução da capacitação de membros e servidores);

⁸³³ WATERHOUSE, Jennifer M.; KEAST, obyn Leigh. Strategizing public sector human resource management: the implications of working in networks. **International Journal of Public Administration**, [S.l.], v. 35, n. 8, p. 562-576, 2012.

⁸³⁴ FONSECA, Diogo Ribeiro da et al. Escolas de governo e redes de capacitação no setor público: perspectivas metodológicas para governança. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, p. 34-70, dez. 2019.

alinhamento aos objetivos estratégicos (planejamento estratégico); racionalização e otimização dos recursos em capacitação, com ênfase no ensino à distância (racionalidade, tecnologia, inovação).

Depois, veio a lume a Resolução CNMP n. 52/2017⁸³⁵, que recomendou aos órgãos que compõem o Ministério Público brasileiro que implementem a Política Nacional de Gestão de Pessoas, mediante a edição do correspondente ato administrativo. Na mesma toada da NGP, o normativo referenciou o Planejamento Estratégico Nacional e o Mapa Estratégico Nacional do CNMP, e estabeleceu a Política Nacional de Gestão de Pessoas como um “conjunto de princípios e diretrizes norteadores da gestão estratégica de pessoas, objetivando a integração dos processos de gestão aos objetivos do Mapa Estratégico Nacional”, da qual uma das finalidades é, justamente, “Estimular a implementação de estratégias e ações, desenvolvendo mecanismos de governança, a fim de assegurar a melhoria da gestão de pessoas e o acompanhamento de seus resultados” (art. 2º, II).

Destaquem-se os seguintes princípios da PNGP que seguem a vertente da governança: promoção da inclusão, da acessibilidade, da integração e do caráter cooperativo nas relações de trabalho, com respeito à diversidade; atuação impessoal, com ética, probidade e transparência, com práticas que permitam a mensuração e o acompanhamento eficaz; profissionalização com meritocracia; estímulo à criatividade e à inovação, com apoio às iniciativas de desenvolvimento de gestores e lideranças, de sustentabilidade e de efetividade das ações e práticas de gestão; comprometimento e responsabilidade compartilhada dos gestores e demais integrantes da Instituição no cumprimento da PNGP e na construção de resultados organizacionais pautados pela eficiência, eficácia e efetividade; isonomia, transparência e amplo acesso às informações dos atos de gestão de pessoas, visando a melhoria da comunicação e o acompanhamento pela sociedade.

Na linha dos princípios de NGP da atuação em rede concertada e da cooperação, mencione-se a Resolução Conjunta CNJ/CNMP n. 7/2021, que determina que seja assegurada a participação de pelo menos um integrante do MP nos concursos públicos

⁸³⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Recomendação n.52, de 28 de março de 2017.** Disponível em: <<https://www.cntp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-052.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2022.

para ingresso na carreira da Magistratura e de pelo menos um integrante da Magistratura nos concursos públicos para ingresso na carreira do Ministério Público.

Por fim, louvável a iniciativa do Poder Judiciário, a ser seguida pelo Ministério Público, de, por meio da Resolução n. 423/2021 do CNJ, inserir a governança e o *compliance* no quadro de disciplinas obrigatórias dos concursos para ingresso na carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário nacional.

No tocante ao recrutamento dos membros, por via de concurso de provas e títulos, Hugo Nigro Mazzilli, há tempos, já tecia críticas, ao dizer que os graves problemas de seleção e formação se iniciam nas faculdades de Direito, que produzem bacharéis de baixa qualidade técnica para os quais prevalece o interesse meramente econômico na carreira pública do MP, em detrimento da vocação. O doutrinador ainda critica os métodos dos concursos, que se voltam, muitas das vezes, a examinar a memorização dos candidatos e não sua capacidade jurídico-argumentativa de resolver problemas sociais.⁸³⁶

Num contexto de governança, é imperioso que a capacitação dos recursos humanos do Ministério Público siga três diretrizes básicas: (i) capacitação administrativa, voltada à gestão das Promotorias e Procuradorias de Justiça; (ii) capacitação finalística em rede interna e externa para o combate à corrupção, junto às demais instituições de controle interno e externo da Administração Pública (outros ramos do MP; Tribunais de Contas; Controladorias da União, Estados/DF e Municípios; Secretarias de Administração e da Fazenda; Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF); e (iii) formação interdisciplinar, que gere aumentos das capacidades investigativas e negociais, para além do automatismo demandista.

A capacitação administrativa visa suprir um vácuo de preparo dos órgãos de execução, que são, inexoravelmente, gestores das unidades administrativas onde exercem suas atribuições. Cada unidade não pode ser uma ilha isolada de competências, mas, ao contrário, deve seguir os ditames do Planejamento Estratégico, de modo a exaltar o princípio institucional da unidade do Ministério Público. Levando a cabo princípios e ações como o próprio planejamento estratégico (cumprimento das prioridades institucionais definidas no PE e no PGA em cada unidade), a atuação em rede (interna junto com os servidores e externa junto à Administração Pública, alvo do controle), o consenso interno e externo e a transparência, a gestão tende a ser mais uniforme e bem

⁸³⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 9 ed., p.65-69.

mais eficiente, com inevitáveis reflexos positivos no exercício da atividade finalística de tutela do patrimônio público.

A capacitação finalística em rede concertada de combate à corrupção já é uma realidade, embora incipiente, que vem produzindo ótimos resultados à sociedade. Esta diretriz foi mais fortemente estabelecida, em âmbito nacional, pela Resolução CNMP n. 185/2018, que dispôs sobre a criação da Comissão Especial de Enfrentamento à Corrupção, órgão que contempla, dentre outros, os seguintes objetivos alinhados à NGP na capacitação de pessoal em rede de cooperação concertada: a promoção de estudos, a coordenação de atividades e sugestão de medidas para o aperfeiçoamento da atuação do MP no combate à corrupção, fomentando a atuação extrajudicial resolutiva e a otimização da atuação judicial, inclusive; (ii) estabelecimento de articulação institucional com outros órgãos e instituições de controle e gestores das políticas públicas de enfrentamento da corrupção, a fim de buscar e consolidar informações que favoreçam a atuação coordenada do Ministério Público.⁸³⁷

Por fim, uma formação técnica multidisciplinar, que inclua na preparação dos membros e servidores técnicas de investigação, de negociação, de administração pública (gestão de Promotorias, Procuradorias e de pessoas) tem a aptidão de potencializar a eficiência no exercício das funções, especialmente a de combate à corrupção, que, por sua própria natureza, exige capacidades mais amplas e complexas dos agentes públicos.

No mesmo rumo de uma gestão consentânea à NGP, Luciano Faria Brasil afirma que as Escolas Institucionais do Ministério Público possuem quatro círculos possíveis de atuação: (i) capacitação e treinamento, que seria o seu *core business*, com a função de treinamento dos recursos humanos para o desempenho de tarefas inerentes às respectivas funções; (ii) formativo educacional, ligada à ideia mais ampliativa de cultivo das faculdades intelectuais e do incremento do conhecimento, que gerarão reflexos funcionais; (iii) produção e gestão do conhecimento (*knowledge management*), que reclama uma abordagem multidisciplinar do conhecimento, como a gestão de pessoas, de processos e estímulo aos valores organizacionais e à inovação; e (iv) dimensão

⁸³⁷ São inúmeros os Acordos de Cooperação Técnica e convênios entre o MP e outros órgãos e outras instituições de controle. Citem-se: Protocolo de Cooperação Técnica n. 15/2010 celebrado entre CGU e MPF: Ampliação da articulação e da integração entre as instituições signatárias para o enfrentamento de crimes de corrupção envolvendo recursos federais em todo o território nacional; Acordo de Cooperação Técnica entre MPF, CGU, AGU, Ministério da Justiça e Segurança Pública e TCU em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei n. 12.846/13, celebrado em 2020.

estratégico-político, círculo mais amplo que os anteriores e que serve de orientação global para o cumprimento de suas funções⁸³⁸.

Na linha da NGP, o que se propõe é que as Escolas do MP pautem suas ações educacionais pelo Planejamento Estratégico e pelo Plano Geral de Atuação Finalístico para a elaboração de seus projetos pedagógicos, construídos de forma coletiva por meio de eleição pela classe (participação administrativa, coconstrução e consenso), que privilegiem métodos pragmáticos de ensino (realização de oficinas, *workshops* e dinâmicas), com priorização de técnicas de solução consensual dos conflitos e de dialética democrática.

Os membros devem ser frequentemente capacitados a promoverem o uso eficiente dos instrumentos de solução administrativa e adequada dos conflitos (Audiências Públicas, TAC, Reuniões, Recomendações, ANPC, Acordo de Leniência, etc.) e uma melhor comunicação com a sociedade (técnicas de comunicação, relacionamento institucional e liderança).

Infere-se, portanto, um processo de inicialização da implementação de princípios e práticas da Nova Governança Pública pelo instrumento da capacitação dos recursos humanos do Ministério Público Brasileiro, tomada como verdadeira política pública - Política Nacional de Gestão de Pessoas, a qual tem vocação e potencial anticorrupção.

QUADRO 5 - Matriz sintética de análise da capacitação permanente dos recursos humanos

Área de Atuação	Administrativa
Tipo de instrumento administrativo	Capacitação permanente dos recursos humanos
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Médio
Características prevalentes na utilização	Baixa participação democrática na eleição do conteúdo pedagógico feita pelo CEAF
	Priorização de capacitação teórica
	Formação e capacitação insular
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Média
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Priorização de cursos teóricos e práticos anticorrupção
	Aumento da participação democrática na eleição das prioridades
	Atuação em rede para formação e capacitação multidisciplinar de pessoal

⁸³⁸ BRASIL, Luciano de Faria. As Escolas Institucionais do Ministério Público e seu papel na formação e aprimoramento funcional do Ministério Público. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz. (Org.). **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 433-446.

Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta
--	------

4.2.5 Controle Interno pela Corregedoria-Geral e Controle Externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público: do Controle Gerencial-quantitativo ao Controle Governante-qualitativo

Até o ano de 2016, a atuação de controle das Corregedorias-Gerais e da Corregedoria Nacional do MP era fundada, basicamente, em critérios quantitativos e voltada eminentemente à repressão disciplinar dos membros e servidores. A atuação destes órgãos de controle interno e externo, respectivamente, realizava suas atividades (inspeções, correições e produção de relatórios estatísticos) tomando como critério fundamental e primordial a redução de acervo judicial e extrajudicial das unidades administrativas, valorando positivamente a atuação demandista, em detrimento de uma análise qualitativa, que leva em conta a resolutividade, além do que, não desempenhavam o moderno papel de indução da efetividade institucional.

Este cenário sofreu substancial alteração com a edição da chamada *Carta de Brasília*, acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público, aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de 2016 e que explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do MP, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correccionais.

O documento foi consolidado partindo considerações divididas em 4 eixos: (i) fundamentação constitucional, com destaque para os arts. 1º e 3º da CR/88, princípio da transformação social e consensualidade (Preâmbulo e art. 4º inciso VII, da CR/88); (ii) papel constitucional do MP e das Corregedorias, em que se reafirma o desenho institucional feito no art. 127 da CR/88 e que as Corregedorias-Gerais e a Corregedoria Nacional do CNMP, além de órgãos de controle, interno e externo, respectivamente, são órgãos de indução da efetividade e de garantia da unidade institucional, que devem atuar de forma qualificada (qualitativa); (iii) dois modelos constitucionais de MP, demandista e resolutivo, com a priorização da resolução extrajudicial dos conflitos, com aperfeiçoamento das ferramentas de controle e estratégicas de atuação, bem como melhor

estruturação e materialização de critérios e mecanismos de aferição de resultados; (iv) problemas já constatados pelas corregedorias, sendo imprescindíveis a modernização dos seus instrumentos e dos seus mecanismos de orientação e de fiscalização para melhor valorizar a atuação resolutiva, bem como a superação da valorização meramente formal e taxativa dessa atuação, geralmente amparada no controle quantitativo e temporal das causas em que atuam os membros.

Há considerandos relativos a esse quarto eixo totalmente alinhados ao modelo da NGP e consonantes com as ideias já expostas alhures sobre a institucionalização desse perfil de gestão e de atuação. O texto expressa a pluralidade e não-taxatividade dos mecanismos de atuação extrajudicial (art. 5º, § 2º, da CR/88), de modo que o membro da Instituição poderá atuar, entre outros mecanismos, por meio de Audiência Pública, para ouvir e prestar contas da atuação, de Inquérito Civil, Compromisso de Ajustamento de Conduta, Recomendações, medidas de participação e inserção social como palestras e reuniões, fiscalização de instituições, bem como por meio dos projetos executivos do Plano de Atuação Funcional e dos projetos sociais.

As três diretrizes da Carta de Brasília foram assim divididas: 1) estruturantes, 2) referentes aos membros do MP e 3) dirigidas à Corregedoria Nacional e às Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos para a avaliação, orientação e fiscalização das atividades extrajurisdicionais.

No primeiro pilar, o documento expressa, claramente, a adoção de um novo perfil de gestão e de atuação do Ministério Público Brasileiro, totalmente alinhado com tudo o que até aqui foi propugnado como sendo o modelo da Nova Governança Pública, destacando-se: (a) desenvolvimento de uma nova teoria do MP, embasada nos direitos e nas garantias constitucionais fundamentais, para produzir práticas institucionais que contribuam para a transformação da realidade social; (b) Planejamento Estratégico como garantidor da Unidade do MP; (b) estabelecimento de Planos, Projetos e Programas com a participação da sociedade civil e transparência; (c) valorização da capacitação dos recursos humanos; (d) abertura democrática da Instituição por canais de comunicação; (e) aprimoramento da transparência e da prestação de contas (*accountability*); (f) racionalização e regionalização.

Das diretrizes direcionadas aos membros, realçam-se a adoção das seguintes posturas que estão em perfeita harmonia com os princípios e práticas do modelo da Nova Governança Pública: (a) proativa, que valorize e priorize atuações preventivas, com capacidade de articulação política em rede de colaboração; (b) resolutiva, por meio dos

mecanismos extrajudiciais de consensualidade emancipadora, justificados em pesquisas pragmáticas de adequação; (c) priorização da atuação preventiva; (d) realização periódica de audiências públicas, para propiciar a abertura dialética do cidadão com o MP; (e) atuação pautada pelo Planejamento Estratégico; (f) realização de atividades extrajudiciais não procedimentais de relevância social, como reuniões e palestras; (g) coordenação e/ou participação em Projetos Sociais (PROPS).

No mesmo rumo da NGP, o terceiro pilar, destinado aos próprios órgãos de controle interno e externo, estabelece as seguintes diretrizes em evidência: (a) renovação dos métodos de avaliação, orientação e fiscalização da atividade-fim e das atividades administrativas; (b) avaliação, orientação e fiscalização do cumprimento do PE, do PGA, dos programas de atuação e dos projetos executivos, levando-se em conta a priorização de demanda estabelecida nos dois primeiros; (c) valorização da resolutividade qualitativa; (d) maximização das atividades de avaliação e de orientação das Corregedorias como fomento às boas práticas e à efetividade; (e) avaliação da atividade-fim, considerando a totalidade dos mecanismos de atuação extrajudicial, inclusive audiências públicas e medidas de inserção social como palestras, reuniões e atuação por intermédio de Projetos Sociais.

Para efetivar o cumprimento aos comandos do referido instrumento de controles interno e externo, o CNMP editou a Portaria CNMP-CN nº 00067, de 30 de março de 2017, que dispõe sobre a Sistemática de Mapeamento, Avaliação e Difusão, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, sobre as Boas Práticas Institucionais decorrentes da efetivação da Carta de Brasília. Apesar de possuir um conteúdo mais programático, o referido normativo seguiu a linha dos princípios e condutas da NGP e enumerou, exemplificativamente, diversas “Boas Práticas Institucionais”, como aquelas que decorram da concretização da Carta de Brasília e relevam impactos sociais e/ou institucionais no plano da efetividade social do Ministério Público como garantia fundamental de acesso à justiça, destacando-se o aspecto qualitativo (responsividade) da atuação: (i) planos e/ou programas institucionais; (ii) projetos institucionais; (iii) alterações e/ou inovações no sistema normativo administrativo ou funcional dos Ministérios Públicos; (iv) acordos de resultados; (v) recomendações; (vi) orientações; (vii) atuações judiciais ou extrajudiciais de impacto social; e (viii) adoção e implementação de novos procedimentos de atuação.

Finalmente, em 21 de junho de 2018, o CNMP editou a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018, que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da

resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais, a qual, segundo Gregório Assagra de Almeida e Rafael de Oliveira Costa, criou, por intermédio de normas jurídicas gerais de natureza orientadora, o “Microsistema Nacional Orientativo da Atuação Resolutiva do Ministério Público”⁸³⁹.

Já em seus considerandos, a Recomendação menciona a Carta de Brasília, com especial destaque para a necessidade de aprimoramento da atuação do MP visando à sua efetividade e ao seu impacto social, bem como expressa a adoção dos princípios, diretrizes, processos e subprocessos da governança: planejamento estratégico; gestão de pessoas; uso da consensualidade e atuação em rede.

Voltada muito mais à resolutividade (solução extrajudicial dos conflitos sociais) e ao consenso, a mais recente norma do CNMP estabeleceu diversos princípios e diretrizes para a avaliação, orientação e fiscalização dessa forma de atuação que se alinham perfeitamente ao modelo da NGP, notadamente os seguintes (art. 1º): atuação alinhada ao Planejamento Estratégico e ao PGA; capacidade de articulação, de diálogo e de construção de consenso; atuação preventiva; pragmatismo, pela realização prévia de pesquisas e investigações eficientes dos fatos; racionalização e adequação dos instrumentos de judicialização.

Leonardo Garcia Algarte Assunção⁸⁴⁰ revela que uma das mais fortes impressões extraídas da atuação cotidiana do Ministério Público é a de que o Século XXI lhe reserva desafios maiores e mais complexos do que os enfrentados pela Instituição, não obstante a refundação e o novo desenho institucional do Estado brasileiro, da Administração Pública e do próprio MP a partir da promulgação da Constituição de 1988, especialmente a efetivação dos direitos fundamentais, o combate à corrupção sistêmica e a demanda cada vez maior por transparência e *accountability* por parte do *Parquet*, que incluem, necessariamente, o aperfeiçoamento das atividades de fiscalização e colaboração das Corregedorias do Ministério Público (Corregedorias-Gerais e Corregedoria Nacional). Neste contexto moderno, o autor questiona se seria possível que estes órgãos de controle interno e externo punam membros que deliberada ou culposamente atuem desconforme o

⁸³⁹ ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Op. cit., p.127-146.

⁸⁴⁰ ASSUNÇÃO, Leonardo Garcia Algarte. O papel das Corregedorias do Ministério Público Brasileiro diante dos desafios da Constituição e dos planejamentos estratégicos institucionais. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.). **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p.387.

Planejamento Estratégico e, em caso de infração aos planos institucionais, se o papel das Corregedorias se restringe à fiscalização e punição ou se também deveriam ser de avaliação e orientação.

Em conclusão e na direção da NGP, o autor aponta que, sobretudo em virtude do advento dos Planejamento Estratégicos - que resultaram numa redução significativa do espectro de discricionariedade e de temperamento do princípio da independência funcional pelo princípio da unidade - “(...) as Corregedorias do MP transmudam-se em verdadeiras ‘pedras de toque’ de todo o processo definitivo institucional e ganharam importância ainda mais significativa no espectro normativo do Ministério Público brasileiro”⁸⁴¹, o que tornou premente a necessidade de atuação orientativa das Corregedorias na confecção dos planos e na fiscalização das atividades finais, assim como eleva as próprias capacidades desses órgãos exercerem a fiscalização e punição dos membros e servidores, o que eleva a eficiência preventiva e repressiva do controle.

Repisando o conteúdo da Carta de Brasília, o ato normativo do CNMP segue a mesma linha da governança ao disciplinar os critérios de avaliação, orientação e fiscalização da Gestão Administrativa e da Gestão Finalística, em seus artigos 3º a 7º. No mesmo caminho da NGP, a priorização da qualidade e dos impactos sociais dos serviços dos órgãos de execução pode ser observada também na seção destinada à regularidade formal e material (art. 9º a 11), o que se repete na descrição de critérios de avaliação da resolutividade, previstas nos arts. 12 a 20.

Destaque-se o artigo 17, que trata especificamente da avaliação da atividade finalística, considerando-se o uso dos instrumentos judiciais e extrajudiciais, pela análise de mecanismos de aproximação comunitária e resolução de problemas, justamente em consonância com a metodologia de institucionalização da NGP pelos instrumentos de atuação finalística proposta nesta tese: participação efetiva e/ou realização de audiências públicas; realização de palestras e reuniões com agentes externos; adoção de outras medidas de inserção social, especialmente por meio de Projetos Sociais; uso prioritário de mecanismos de consensualidade.

Prova exemplificativa disso são algumas das perguntas formuladas no Termo de Correição Ordinária da Corregedoria-Geral do MPMG, no item que trata da avaliação das

⁸⁴¹ ASSUNÇÃO, Leonardo Garcia Algarte. O papel das Corregedorias do Ministério Público Brasileiro diante dos desafios da Constituição e dos planejamentos estratégicos institucionais. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.). **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p.387.

atividades extrajudiciais, que revelam institucionalização da NGP na atuação do órgão administrativo superior de controle interno, com destaque para a resolutividade, eficiência, participação administrativa (interação com a sociedade), transparência e responsividade:

- c) As notícias de fato são analisadas de modo a evitar instauração desnecessária de outros procedimentos
- l) As recomendações expedidas são devidamente fundamentadas, socialmente relevantes e revelam eficiência? Sim
- m) Os termos de compromisso de ajustamentos de conduta firmados atendem, em forma, substância e fiscalização de cumprimento, de maneira socialmente eficiente, às demandas a que correspondem, nos termos do art. 20 da Res. Conj. PGJ CGMP n.º 3/09?
- n) Os interessados são regularmente intimados acerca dos desfechos implementados aos expedientes?
- o) A atuação extrajudicial revela comprometimento com interesse social relevante, interação com a comunidade e resolutividade, visando à prevenção e à tempestiva correção dos ilícitos?
- p) São esgotados os meios extrajudiciais de resolução de conflitos antes da judicialização?⁸⁴²

Em sintonia conclusiva a isso, escrevem Almeida e Costa:

A partir dessas premissas, o Ministério Público do futuro depende de um novo “perfil” a ser assumido pelos seus próprios integrantes, voltado para a atuação resolutiva de qualidade quanto ao esforço e à produção (resolutividade de esforço) e da qualidade quanto aos impactos sociais (resolutividade material), de modo a contribuir decisivamente para prevenir e solucionar, de modo efetivo, os conflitos.⁸⁴³

Nos termos do que preconizam os princípios e boas práticas de NGP, Antonio Henrique Graciano Suxberger⁸⁴⁴ fala sobre a atuação fiscalizatória das Corregedorias do Ministério Público como instrumento de avaliação de políticas públicas. Para o autor, há uma necessidade de revisão dos modos de atuação das Corregedorias e sobre o modo como essa atuação é percebida interna e externamente em relação ao Ministério Público, porque, além de representar importante instrumento de avaliação da atuação estatal, marcada pela institucionalização de boas práticas (governança pública), o exercício da função fiscalizatória é, em grande medida, a melhor ferramenta de avaliação das políticas públicas realizadas pelo Ministério Público.

⁸⁴² MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Correições e Inspeções Ordinárias**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/corregedoria-geral/correicoes-e-inspecoes-ordinarias.shtml>>. Acesso em: 26 out. 2022.

⁸⁴³ ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Op. cit., p.142.

⁸⁴⁴ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Op. cit., p. 32-52.

E, na linha da NGP, ele conclui pela necessidade de alteração do perfil estritamente punitivo das Corregedorias do MP:

A superação, pois, do viés estritamente punitivo da atuação correcional deve dar lugar à necessária compreensão de que o controle dos atos dos membros do Ministério Público refere-se, certo, à responsabilização por desvios, mas também ao aprimoramento dos arranjos institucionais que concretizarão a atuação do próprio Ministério Público como um todo⁸⁴⁵.

Portanto, o propugnado novo modelo de *Ministério Público Governante ou da Nova Governança Pública*, resulta também, necessariamente, nesse novo perfil de controles interno (pelas Corregedorias-Gerais de cada MP) e externo (pela Corregedoria Nacional do CNMP), numa “dimensão político-institucional das Corregedorias”⁸⁴⁶, cujas funções de avaliação, orientação e fiscalização passam a ser informadas, normativa e pragmaticamente, ainda que de forma embrionária, por princípios e práticas de governança pública, tais como: planejamento estratégico (avaliação se o membro atua em conformidade com os PE e PGAs); atuação em rede e coconstrução das políticas públicas (atuação e engajamento comunitários); prevenção; consensualidade; transparência; participação administrativa (inclusão social nas decisões); e racionalização dos instrumentos judiciais e extrajudiciais.

QUADRO 6 - Matriz sintética de análise do Controle interno pela Corregedoria-Geral e controle externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público

Área de Atuação	Administrativa
Tipo de instrumento administrativo	Controle interno pela Corregedoria-Geral e controle externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Alto
Características prevalentes na utilização	Priorização qualitativa
	Prevalência da valorização da atuação formalista e demandista
	Prevalência de perfil sancionador
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Média
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Priorização qualitativa
	Prevalência da valorização da atuação resolutiva e formalmente flexível
	Prevalência do perfil orientador do controle

⁸⁴⁵ Ibidem, p. 48.

⁸⁴⁶ GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*, Brasília, v. 1, p. 217-237, 2016.

Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta
---	------

4.2.6 Sistema de Integridade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

A ideia da criação, implantação, execução e controle de programas ou sistemas de integridade (*compliance*) no Ministério Público é bastante recente. Em sintonia a isso, Marco Antonio Santos Reis assevera que a tutela da integridade no setor público como um todo ainda, baseada numa “teoria da integridade” - fundada nos princípios da supremacia do interesse público e daqueles regentes da administração pública - é tema incipiente no cenário nacional, conquanto possua extrema relevância para a concreção de uma gestão pública eficiente e capaz de efetivar os direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais prestacionais (*Leistungsrechte*), como a saúde e a educação.⁸⁴⁷

Embora não encontre conceituação explícita na CR/88, trata-se de decorrência lógico-sistemática das próprias normas constitucionais brasileiras, como vetor de unificação sistêmica ou supraprincípio que informa a hermenêutica constitucional dos princípios regedores da administração pública (art. 37, *caput*, da CR/88).

Nos trilhos da NGP e na intenção de tornar mais eficiente a prevenção e a repressão à corrupção empresarial, a Lei nº 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, previu, como critério de atenuação das sanções civis e administrativas, a existência de programas de integridade (*compliance*), em seu art. 7º, VIII, descritos como “mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”.⁸⁴⁸

O Decreto Federal nº 8.420/2015, que regulamenta a referida Lei Anticorrupção, inovou ao trazer o conceito legal dos *Programas de Integridade*, em capítulo próprio (Capítulo IV, arts. 41 e 42) e deu novas diretrizes para a normatização da matéria pelos diversos entes da Federação. Recentemente, o ato normativo foi substituído pelo Decreto

⁸⁴⁷ REIS, Marco Antonio Santos. O Ministério Público do futuro: a integridade como guia, a eficiência como critério da gestão público-fiscal e a tecnologia como instrumento estratégico para a efetivação dos direitos fundamentais. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: qualidade, resolutividade e transformação social - edição especial: recomendação de Aracaju, Brasília, v. 7, p. 79-92, 2019.

⁸⁴⁸ Art. 7º “Serão levados em consideração na aplicação das sanções: (...) VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;”

11.129/2022, de 11 de julho de 2022, que promoveu uma atualização e robusteceu a exigência da gestão de conformidade, ampliando o escopo do programa de *compliance* (art. 56, *caput*) e ainda incorporou ao texto a manifesta vertente de prevenção aos ilícitos (art. 56, I e art. 57, XV), tudo nos moldes da Nova Governança Pública.

No fluxo teórico-pragmático desse modelo de administração contemporâneo (NGP), o novel normativo regulamentador aumentou o objetivo do Programa de Integridade e inseriu no inciso II de seu art. 56 as finalidades de fomento e manutenção da “cultura de integridade” no ambiente organizacional.

Da análise do atual sistema normativo, produzido sob a égide da NGP, é possível inferir, por conseguinte, que a integridade pode ser compreendida em três dimensões: (i) princípio e mecanismo de governança pública (Nova Governança Pública), prevista no art. 3º, II e no art. 5º, I, *a*, ambos do Decreto n. 9.203/17, para promover conformidade entre normas, procedimentos e atos com as normas garantidoras dos direitos fundamentais; (ii) programa de conduta, expresso nos arts. 56 e 57 do Decreto n. 11.129/2022 c/c inciso VIII do art. 7º da Lei n. 12.846, prevendo uma plêiade de parâmetros e boas práticas (arts. 56 e 57 do Dec. n. 11.129/2022), com objetivos preventivos e repressivos a ilícitos; (iii) ferramenta de controle (monitoramento e responsabilização) da gestão privada e pública, aplicável a todos os atores envolvidos no processo de implementação de direitos fundamentais (*stakeholders*).

Sobre o tema, Corrêa discorre criticamente, apontando a inicialização desse movimento no MP nacional, Instituição que sempre externalizou um ativismo nesse sentido em relação à Administração Pública, mas que, como disserta, até bem pouco tempo atrás, não internalizava essa vertente da Nova Governança Pública:

Fica evidente que a nova postura do Ministério Público trouxe ganhos e prejuízos. De um lado, a exigência de impessoalidade, transparência e eficiência da Administração deixou a condição de programa político para o status de ação judicializável. Avanços no controle interno foram consequência desse controle externo do Parquet. Por outro lado, a cultura de uma administração ainda mais formalista, uma cultura de uma “gestão de clipes”, mais preocupada com o procedimento do que com o resultado tem sido hoje observado como um dos maiores problemas nacionais. Anotamos ainda que somente agora, nos últimos 5 anos, vimos observando o nascimento de um exame de *compliance* sobre as ações ministeriais. Se até 2010 bastava ao membro do Parquet propor uma ação para receber “tapas nas costas” de seus colegas, somente agora surgem pedidos de exames empíricos sobre métodos normativos (procedência/improcedência das ações) bem como de resultados sociais (exame do impacto sobre a realidade da decisão judicial). Sem

“compliance” a doutrina fica ao sabor de opiniões, muitas vezes contraditórias, sobre a efetividade do trabalho do *Parquet*.⁸⁴⁹

Assim, diz Reis: “ao Ministério Público cabe o exercício diuturno do controle da integridade pública, uma vez que esta, enquanto princípio, valor e programa, é pedra angular para o bom funcionamento das políticas públicas e atendimento aos direitos fundamentais.”⁸⁵⁰

O primeiro ato normativo-programático para a institucionalização desses programas ou sistemas em âmbito nacional foi a Portaria CNMP-PRESI nº 60, de 5 de maio de 2021, que institui Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos visando ao desenvolvimento de programas de integridade e *compliance* no âmbito do Ministério Público brasileiro.

Essa iniciativa do órgão de controle externo do MP - que adota como referenciais normativos o artigo 37, *caput*, da CR/88; a Lei n. 12.846/13 e seu Decreto n. 8.420/15; a Lei n. 13.303/16 - e que fez constar expressamente em seus considerandos “a necessidade de se implementar um novo modelo de gestão e de governança, de modo a aprimorar os mecanismos de prevenção, detecção e correção de condutas ilícitas e antiéticas” e destaca a “importância de se adotar instrumentos de integridade, a partir da atuação preventiva da Administração” para e evitar fraudes e danos ao patrimônio público e à sociedade, traz em seu corpo um rol de objetivos perfeitamente alinhados ao modelo da Nova Governança Pública a serem replicados em todos os ramos do MP brasileiro.

Seguem, exemplificativamente, alguns desses objetivos considerados para a aferição por indicadores pelo CNMP que devem servir de norte a todos as ramificações do Ministério Público brasileiro e que estão sincronizados com o modelo da NGP: consolidar a atuação ministerial integrada e estimular a articulação interinstitucional; impulsionar a fiscalização do emprego de recursos públicos, a implementação de políticas públicas e o controle social; intensificar o diálogo com a sociedade e fomentar a solução pacífica de conflitos; disseminar práticas de governança e gestão, em todos os níveis, orientadas para resultados; zelar pela sustentabilidade em toda forma de atuação; estabelecer gestão administrativa compartilhada e padronizada; fortalecer os processos de comunicação e a imagem institucionais; promover a gestão por competências e a qualidade de vida no trabalho; prover soluções tecnológicas integradas e inovadoras.

⁸⁴⁹ CORRÊA, Gustavo Hermont. Op. cit., p.72-73.

⁸⁵⁰ REIS, Marco Antonio Santos. Op. cit., p.81.

De forma pioneira⁸⁵¹ e concretizando a institucionalização da integridade, enquanto sistema, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais publicou a Resolução PGJ n. 25, de 1º de dezembro de 2020, que instituiu o Plano de Integridade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, estabeleceu as diretrizes e objetivos do Programa de Integridade Institucional e constituiu comissão para a respectiva elaboração⁸⁵².

O referido ato administrativo do MPMG adotou as mesmas bases normativas do ato do CNMP, seguiu os princípios de NGP tratados nesta tese, referenciando o PE do MPMG - 2010/2013, o PEN - 2020/2022, o teor do Protocolo de Intenções CGE-MG n. 1/2020, que criou a Rede Mineira de Integridade, bem como trouxe, expressamente a ideia de que o estabelecimento do Programa de Integridade na Administração Pública em geral materializa o comprometimento com o combate à corrupção em todas as suas formas e contextos, assim como o fomento à própria cultura da integridade, com a transparência pública e com o desenvolvimento de controle social mais eficaz.

A finalidade do Programa é promover a eficiência administrativa, prevenir, detectar, punir e remediar atos de má gestão e de corrupção (*lato sensu*), bem como de fomentar a cultura de governança, ética e integridade entre os agentes públicos e na relação com a sociedade. As diretrizes do referido plano estão completamente acordes com o modelo de NGP (art. 2º da Resolução n. 25/2020): (i) alinhamento ao PE para a manutenção de uma estrutura de governança compatível com um ambiente de integridade, conformidade e de conduta ética; (ii) promoção e disseminação dos valores institucionais; (iii) valorização dos procedimentos, instrumentos e mecanismos de controle, com ênfase na melhora contínua da transparência, na conformidade dos processos às normas, na avaliação e controle de riscos; (iv) disseminação da “cultura de integridade”.

Partindo-se, assim, da criação do Programa de Integridade e da definição dos respectivos projetos e requisitos, serão concebidos procedimentos de controle interno e definidos prazos para seu cumprimento, com vistas a gestão dos riscos para a Instituição e controle da corrupção.

Em sequência, foi publicada a Resolução PGJ n. 47, de 27 de outubro de 2021, que dispôs sobre o Sistema de Integridade do MPMG e constituiu comissão para elaborar

⁸⁵¹ Registre-se que, no mesmo ano de 2020, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina também instituiu seu “Programa de Integridade e *Compliance*”, por meio do Ato n. 298/2020, que adotou como referencial metodológico o Plano de Integridade da CGU.

⁸⁵² MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n. 25, de 01 de dezembro de 2020.** Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CC52-39-res_pgj_25_2020_repub.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

a proposta do respectivo programa. De igual forma à norma anterior, a novo ato normativo estabelece diretrizes do Sistema de Integridade que estão perfeitamente consonantes com os princípios e boas práticas da Nova Governança Pública (art. 2º), das quais destacam-se: (i) conformidade normativa (*compliance*), especialmente àquelas normas que fixam os pilares da integridade na organização e atuação da Instituição; (ii) comprometimento institucional com a integridade, no exercício das atividades meio e finalística; (iii) alinhamento ao PE para a manutenção de uma estrutura de governança compatível com um ambiente de integridade, conformidade e de conduta ética; (iv) eficiência econômico-financeira para o desenvolvimento, a implementação e a melhoria do Programa de Integridade do MPMG; (v) construção democrática dos objetivos e das estratégias do Programa de Integridade do MPMG, com a participação dos membros, servidores e aprovação pela instância colegiada institucionalmente competente; (vi) valorização dos procedimentos, instrumentos e mecanismos de controle, com ênfase no incremento contínuo da transparência pública, na conformidade dos processos à legislação e regulamentações às quais a instituição está sujeita, na avaliação de riscos, na adoção de medidas estratégicas preventivas e no monitoramento contínuo dos processos; (vii) disseminação da “cultura de Integridade”, com a adoção de mecanismos de conscientização e engajamento em rede; (viii) demonstração pública da existência e do cumprimento rigoroso do Programa Institucional, por intermédio de documentação e identificação de boas práticas institucionais.⁸⁵³

Por sua vez, o Programa de Integridade terá objetivos também alinhados com a governança pública, dos quais realçam-se (art. 3º): (i) estabelecer um conjunto de medidas de prevenção a desvios de conduta; (ii) fomentar a cultura de controle interno; (iii) criar e aprimorar a estrutura de governança pública, riscos e controles; (iv) fomentar a inovação e a adoção de boas práticas de gestão pública; (v) incentivar a transparência pública, a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos, assegurando a aplicação eficiente dos recursos orçamentários; (vi) capacitação permanente dos recursos humanos; (vii) adotar medidas de prevenção e, quando necessário, de responsabilização de pessoas físicas e jurídicas, bem como de agentes públicos que não mantiverem conduta ética e em conformidade com a legislação; (viii) monitorar periodicamente seu desempenho com a devida mensuração e publicação dos respectivos relatórios para fins de controle

⁸⁵³ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n. 47, de 27 de outubro de 2021.** Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D375-28-res_pgj_47_2021.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.

institucional e social, com vista ao seu contínuo aperfeiçoamento; (ix) transparência ativa para os órgãos de controle; (x) atribuir responsabilidade pela implementação e gerenciamento dos deveres decorrentes do Programa de Integridade do MPMG, conferindo autoridade e independência suficientes de forma a alcançar seus objetivos e metas.

Vale mencionar que, na área de gestão de riscos, imprescindível à implementação da governança pública e ao combate à corrupção, nos termos da NBR ISO 31000/2018 e NBR ISO 37001/2017, o MPMG passará a adotar o sistema o Sistema Ágatha – Sistema de Gestão de Integridade, Riscos e Controles, que é um instrumento automatizado, desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que permite o levantamento de informações úteis à tomada de decisão do gestor público, subsidia o processo de gerenciamento e monitoramento de riscos e controle e auxilia alcance dos objetivos institucionais.

Finalmente, em 15 de maio de 2023, foi publicada a Resolução PGJ n. 20, que Institui o Pacto pela Ética e Integridade, no âmbito do MPMG, cujo artigo 1º dispõe que o exercício das atribuições na Instituição implica na adoção de postura congruente com os preceitos estabelecidos no documento e, sobretudo, harmônica com o arcabouço interno que tenha foco no comportamento ético e profissional do agente público. Exatamente na linha de tudo o que se expôs até aqui, o artigo 5º do referido ato normativo dispõe que a governança institucional do MPMG está pautada nos seguintes pilares: I - Missão: defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais indisponíveis. II - Visão: ser uma instituição transformadora da realidade social, comprometida com a resolutividade, a transparência, a ética e a concretização dos objetivos fundamentais da Constituição da República. III - Valores: resolutividade, independência, transparência, efetividade e inovação.

Simplificando o tema, Gabriel Marson Junqueira afirma que a expressão “*Public Compliance*” nada mais significa do que “integridade, conformidade normativa, ou cumprimento do Direito” pela Administração Pública⁸⁵⁴, incluindo-se aqui, por óbvio, o Ministério Público, como peça institucional indispensável do tabuleiro republicano nacional. Complementarmente, Rafael de Oliveira Costa expõe que se trata, em verdade, de uma releitura do *Corporate Compliance* para o setor público, cujo objetivo é viabilizar a prevenção da corrupção no âmbito público por meio da adaptação de seus elementos

⁸⁵⁴ JUNQUEIRA, Gabriel Marson. **A prevenção da corrupção na Administração Pública**: contributos criminológicos, do corporate compliance e public compliance. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019, p.100.

fundamentais, parametrizados na Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais): cultura de *compliance*, institucionalização, análise de riscos (*gap analysis*), programa de integridade (ou de *compliance*) e investigação interna.⁸⁵⁵

E é justamente do que se trata aqui, especificamente, da institucionalização da integridade, enquanto política estrutural e funcional do Ministério Público, decorrente de seu próprio desenho constitucional e de sua missão anticorrupção, marcada, doravante, por normativas internas específicas que incorporam, ainda que de forma preambular, os princípios e práticas da NGP, notadamente a prevenção, a transparência e a responsabilidade.

QUADRO 7 - Matriz sintética de análise do Sistema de Integridade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Área de Atuação	Administrativa
Tipo de instrumento administrativo	Sistema de Integridade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Baixo
Características prevalentes na utilização	Baixa divulgação
	Baixa participação dos membros e servidores
	Falta de clareza para implementação nas unidades administrativas e para a capacitação de pessoal
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Alto
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Aumento da transparência e divulgação
	Efetividade da participação democrática de membros e servidores
	Implementação nas unidades administrativas e capacitação de pessoal
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

⁸⁵⁵ COSTA, Rafael de Oliveira. Public Compliance, Processos Estruturais e a Tutela do Direito Difuso à Probidade Administrativa. In: BARBOSA, João Luiz (Org.). **Constituição, Direito e Temas Transversais**. Osasco: EdiFieo, 2021. v. 1, p. 46-71.

4.3 IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA POR MEIO DOS INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS NO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE FINALÍSTICA ANTICORRUPÇÃO: ATENDIMENTO AO PÚBLICO; REUNIÕES PERÍODICAS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E COM A SOCIEDADE; PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS; OUVIDORIA DO MP; AUDIÊNCIAS PÚBLICAS; RECOMENDAÇÕES; COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC); PROPS; REDES DE ATUAÇÃO E ANPC

Como já referido neste trabalho, a implementação da NGP no seio da atividade administrativa do Ministério Público, embora ainda preambular, já apresenta notáveis avanços normativos e pragmáticos, até mesmo porque trata-se de um processo natural de adaptação do modelo de gestão da Instituição ao contexto contemporâneo de um Estado Democrático de Direito, que demanda esse perfil da Administração Pública.

Noutra faceta - atuação finalística - o tema da aplicação de preceitos e boas práticas de governança pública ainda é pouco conhecido e relatado pela literatura, como confirmado pelo resultado da pesquisa de campo feita no seio do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e citada alhures.

Muito embora alguns estudos comprovem que cerca de 90% a 95% do volume procedimental e dos esforços de membros e servidores do MP nacional no desempenho da defesa dos direitos transindividuais sejam destinados à atuação e à solução extrajudicial das demandas sociais⁸⁵⁶, a incorporação e aplicação prática das diretrizes e ações de NGP no uso dos instrumentos extrajudiciais de atuação anticorrupção ainda é bastante precária, o que lhe reduz a eficácia e a eficiência.

Uma vez demonstrada a ineficácia da atuação do MP neste campo e apontado, indutivamente, o potencial que esses princípios e práticas têm de aumentar a capacidade do cumprimento dessa incumbência constitucional de tutela preventiva e repressiva do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito fundamental à boa administração pública, resta, agora, explorar os efeitos dessa planificação, em cada um dos principais instrumentos administrativos de atuação anticorrupção do MP, que passa a atuar como coprotagonista na implementação da governança pública na Administração Pública (plano externo).

⁸⁵⁶ SADEK, Maria Tereza. et al. (Org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. [E-book], p.16 e 176.

4.3.1 Atendimento ao Público

Atender a qualquer do povo e tomar as providências cabíveis é função ínsita às atribuições dos membros do Ministério Público, prevista no artigo 32, II e artigo 43, XIII, ambos da Lei Orgânica Nacional do MP. Trata-se de instrumento de efetivação dos direitos fundamentais de informação, de petição e de acesso à Justiça (sentido amplo) e de participação administrativa, insculpidos, respectivamente no art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e XXXV e art. 37, § 3º c/c art. 5º § 2º, todos da CR/88.

No contexto de um exsurgente modelo de governança pública no e pelo Ministério Público brasileiro, sob o influxo da racionalização e uniformização da procedimentalização e considerando as Resoluções do CNMP que disciplinam temas relacionados ao atendimento ao público⁸⁵⁷, o referido órgão de controle externo editou a Resolução CNMP n. 205, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Atendimento ao Público no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.

A normativa trata o atendimento ao público como verdadeira política institucional e indica, nos seus próprios considerandos, que a regulamentação nacional do atendimento ao público segue uma nova linha de administração do MP que vai além do gerencialismo, por trazer preceitos de atuação em rede, de participação administrativa democrática, de tratamento do cidadão como centro das atenções, de responsividade e de transparência. Vale a pena transcrever parte do texto normativo que demonstra isso:

Considerando o teor do Decreto Federal nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário;

Considerando que o novo paradigma sobre o qual se avança na prestação de serviços públicos tem como pilares fundamentais a satisfação de necessidades e novas demandas para os cidadãos, a redução de custos (racionalização e simplificação administrativa, melhoria do gasto público) e a incorporação de concepções que busquem situar o cidadão no centro das ações que são desenvolvidas pelas instituições públicas;

Considerando a importância de criar, nas organizações públicas, a cultura de ouvir o cidadão, de ampliar os espaços de diálogo com os mais diversos públicos, de dar tratamento adequado às demandas que ingressam pelos canais da Ouvidoria, de implementar medidores de desempenho quantitativos e qualitativos, de modo a possibilitar a tomada de decisões a partir de respostas dos cidadãos e a elaboração de estratégias e planos de atuação fundamentados

⁸⁵⁷ A Resolução CNMP n. 88/2012, dispõe sobre o atendimento ao público e aos advogados por parte dos membros do MP; a Resolução n. 64/2010, dispõe sobre a implementação de Ouvidorias; as Resoluções n. 95/2013 e 153/2016, sobre as atribuições das ouvidorias; e a Resolução n. 82/2012, dispõe sobre a realização de audiências públicas pelo MP.

nessas manifestações; Considerando ser imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas já adotadas pelo Ministério Público no tocante ao atendimento ao público;
Considerando a necessidade de adotar, no âmbito do Ministério Público, políticas que proporcionem o desenvolvimento e aprimoramento de competências individuais, e que promovam a valorização do membro e do servidor que atuam diretamente na prestação de atendimento ao público;
Considerando a necessidade de se consolidar, no âmbito do Ministério Público brasileiro, uma política nacional e permanente de aperfeiçoamento das estratégias, dos mecanismos e dos sistemas de atendimento ao público,
RESOLVE: (...)

O artigo 2º da referida norma, em clara adequação a um perfil de gestão regido pela governança pública, determina que, para a implementação da referida política nacional, sejam observadas diversas diretrizes, com o objetivo de proporcionar a boa qualidade e eficiência dos serviços a serem prestados, a disseminação da cultura do cidadão como foco central da Instituição, o fortalecimento da cidadania e o estímulo à participação social.

As diretrizes prescritas no artigo 2º desta norma do CNMP estão intimamente ligadas aos princípios e boas práticas da NGP, destacando-se: a capacitação contínua de membros, servidores e demais colaboradores da instituição que atuem diretamente no atendimento ao público; desenvolvimento, a normatização e a implementação da Carta de Serviços ao Cidadão e (responsividade e transparência); valorização de modelos de gestão compartilhada e a adoção da estratégia de multicanais de atendimento, com a integração da base de dados dos sistemas informatizados e demais ferramentas de TI (atuação em rede); o estabelecimento de diretrizes, metas e compromissos de atendimento, com os respectivos sistemas de medição de desempenho correlatos (planejamento estratégico); o acompanhamento estatístico específico que considere os indicadores de desempenho, bem como o resultado da atuação institucional pontuada pelas avaliações consolidadas nos sistemas de ouvidoria e setores de atendimento ao cidadão (*accountability*); a necessidade de manter permanente fomento à organização e à realização de reuniões/audiências públicas (participação administrativa democrática e consensualidade).

De igual forma, o art. 4º da mesma norma traz os princípios da Política Nacional de Atendimento ao Público do Ministério Público brasileiro, também claramente afins aos princípios do modelo de gestão da Nova Governança Pública: da democracia, da dignidade, da igualdade, da efetividade, da eficiência, da informação, da transparência, da urbanidade, da cordialidade, da boa-fé, da racionalidade, da responsabilidade, da

padronização, simplificação e facilitação de procedimentos, da gratuidade, da informalidade e da colaboração institucional.

O ato normativo em apreço também regulamentou as formas de atendimento ao público: (i) presencial (art. 9º); (ii) telefônico, pelo *call center* ou pelo número 127 (art. 12), ao que se acrescenta o contato telefônico direto à Promotoria ou Procuradoria; (iii) eletrônico, pelos portais, dispositivos de autoatendimento, aplicativos e ferramentas que facilitem o acesso do público à Instituição (e-mails), sem prejuízo da utilização dos canais de acesso disponibilizados pelas Ouvidorias (art. 13); (iv) via postal e por urnas (art. 14). No caso de o atendimento ao público servir apenas de instrumento para viabilizar o acesso a informações públicas que não estejam resguardadas pelo sigilo preservador das investigações, o prazo para respostas, em atendimento aos princípios da eficiência e da razoável duração dos processos, previstos, respectivamente, nos arts. 37, caput e 5º, LXXVIII, ambos da CR/88, imposto pela Recomendação de Caráter Geral n. 01/2017, da Corregedoria Nacional do CNMP, é de 30 dias para os casos de manifestações via Ouvidoria e prazos previstos na Lei de Acesso à Informação para os demais casos - de imediato, ou em 20 dias, caso não seja possível conceder o acesso imediato (art. 11, caput e § 1º, da LAI).

Na área do combate à corrupção, o atendimento ao público tem um enorme potencial informacional e investigativo, à medida que serve de instrumento para o cidadão veicular notícias de fatos e indicação de elementos de informação e provas capazes de elevar a investigação patamares superiores de eficiência.

Casos complexos de corrupção, nos quais impera a máxima do sigilo absoluto (*omertà*) e que não deixam muitos indícios das tramas, das provas e das pessoas envolvidas, raramente chegam a bom termo investigatório sem a colaboração de um delator ou de um reportante (*whistleblower*).

Neste contexto, é imperioso que o membro do Ministério Público paute o atendimento ao público pelas diretrizes e práticas de governança pública, que se afigura como política institucional recentemente criada, a fim de criar identificação e confiança recíprocas com o público atendido, resultantes em legitimidade social do acesso à Justiça (*lato sensu*) e em um frutífero ambiente de produção probatória.

Sempre que possível, o atendimento deve ser realizado pelo próprio membro do MP, contornado por uma recepção humanizada e eficiente, para que se viabilize a participação democrática e o se abra um bom canal de comunicação com a sociedade local. A delegação do atendimento ao público aos servidores, em razão da ocupação do

membro com outros diversos afazeres, em nada prejudica a qualidade dos trabalhos, desde que precedida de capacitação permanente dos recursos humanos, para que, muito além do mérito do encaminhamento das demandas, seja dado atendimento respeitoso ao cidadão ou grupo de pessoas que solicite os préstimos do MP.

Racionalizar o atendimento ao público pautado por critérios objetivos de filtragem de mérito e pela resolutividade é essencial ao bom desempenho das funções do Ministério Público, seja diretamente pelo membro, seja pelos servidores devidamente treinados para tanto. Afastar os casos que não demandam atuação do MP e primar pela resolução administrativa e preventiva é imperioso para o bom funcionamento da unidade administrativa do MP. O mais importante é a legitimação social do atendimento ao público, que seja suficiente a deixa permanentemente aberto o canal de comunicação com a sociedade, que tem grande potencial informacional anticorrupção.

Isso tudo tem a evidente aptidão de aumentar a participação administrativa na produção probatória do Ministério Público, bem como no controle social do exercício da função anticorrupção, porquanto viabiliza ao administrado, consumidor dos serviços do Ministério Público, um contato mais próximo com os órgãos de execução, com facilitação ao exercício do direito à informação sobre os procedimentos já existentes na unidade administrativa e sobre quais as providências podem ser adotadas para melhor responder à demanda e melhor aproveitar as provas obtidas.

Neste sentido, em 2014, o MPMG lançou o “Programa Atendo bem”, proposta institucional de comunicação interna que visa contribuir para a construção da cultura do bom atendimento, interno e externo, para gerar reflexão dos membros e servidores sobre seu comportamento comunicativo, a partir da compreensão de que a função de atendimento é uma prática de todos, e não apenas daqueles que lidam diretamente com o público externo.

O programa também tem a finalidade de fomentar a cultura do diálogo no interior da instituição, estimulando maior interação entre seus integrantes, por meio de oficinas em que são apresentados os “problemas de atendimento” e construídas soluções consensuais com aplicação de metodologia participativa, por exercícios estruturados, jogos, dinâmicas de grupo, e estudos de caso, proporciona uma interação entre os participantes, baseada nas suas próprias vivências pessoais e experiências profissionais.

O projeto tem um cronograma de execução de 10 anos e vem surtindo ótimos resultados, em várias áreas do MPMG, conforme relatórios elaborados anualmente⁸⁵⁸.

Para conferir efetividade à governança no atendimento ao público, tão útil ao combate à corrupção, o ideal seria que houvesse maior divulgação sobre a PNAP, com a constante promoção de capacitação dos recursos humanos do MP e posteriores avaliações periódicas, a fim de se aumentar a eficiência deste importante instrumento.

QUADRO 8 - Matriz sintética de análise do atendimento ao público

Área de Atuação	Finalística
Tipo de instrumento administrativo	Atendimento ao público
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Alto
Características prevalentes na utilização	Prevalentemente feito por servidores
	Falta de capacitação dos membros e servidores
	Baixa interação e legitimidade sociais
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Baixa ou incipiente
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Conhecimento sobre a normatização da PNAP
	Capacitação de pessoal
	Racionalização e humanização
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

4.3.2 Reuniões Periódicas com a Administração Pública e com a Sociedade

As reuniões periódicas com a Administração Pública e com a sociedade civil são um instrumento administrativo ainda pouco utilizado no desempenho da função finalística anticorrupção do Ministério Público.

Não há sequer categorização normativa específica, muito menos regulação, o que não impede, em absoluto, sua realização, lastreada nos princípios constitucionais do acesso à Justiça (*lato sensu*) e da participação administrativa (art. 37, § 3º, da CR/88) e, por analogia as normas que trata do atendimento ao público (arts. 32, II e 43, XIII, da LONMP), bastando, para tanto, que o órgão de execução registre o ocorrido por escrito ou qualquer outro meio hábil a conferir transparência e publicidade à atividade realizada (art. 9º, § 11º, da Resol. CNMP n. 205/2019).

⁸⁵⁸ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **ATENDO BEM - Construção da Cultura do bom atendimento.** Disponível em: <https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/Detalle?idProjeto=1629>. Acesso em: 24 mar. 2023.

Trata-se de instrumento de natureza comunicativa, informativa ou investigatória, compreendido, em termos dimensionais, entre o atendimento ao público, que é individualizado e formalizado em Notícia de Fato, e as audiências públicas, abertas a qualquer cidadão, representantes dos setores público e privado, da sociedade civil organizada e da comunidade (art. 1º, da Resol. CNMP n. 159/2017).

As reuniões se destinam à comunicação pessoal com o Poder Público (ex.: reuniões com Prefeito Municipal, com Secretários, com grupos de servidores públicos, etc.), ao acompanhamento do cumprimento de políticas públicas e ainda para fins investigatórios pela colheita de elementos de informação de grupos reduzidos de pessoas, neste último caso, por restrições logísticas à realização de audiências públicas ou por necessidade de sigilo das fontes.

Em relação à parca dialética com a Administração Pública, ou, mais diretamente, com os gestores, controladores internos e procuradores dos órgãos e entes públicos, muito se deve à dificuldade de equalizar a atuação em rede com a vedação constitucional prevista no art. 129, IX, que traz uma cláusula geral de exercício residual das funções institucionais, seguida de uma vedação específica à representação judicial e à consultoria jurídica de entidades públicas: “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.”

Além disso, ainda persiste no seio da Instituição uma “cultura da impermeabilidade dialética”, decorrente do modelo prevalentemente repressivo e demandista contra os atos de improbidade administrativa, até pouco tempo refratária à atuação em rede, à cooperação e à consensualidade. A propósito, já apontamos em trabalho anterior que a falta de formação humanística e politizada dos membros e servidores do Ministério Público é um fator estrutural de ineficácia da atuação institucional do combate extracriminal à corrupção.⁸⁵⁹

Não raras vezes, o exercício da função anticorrupção externaliza uma hipertrofia invasiva ou refratária do órgão de execução em relação ao trato dialético com agentes políticos ou com a própria sociedade local. Em algumas ocasiões, na azáfama de promover o controle externo da Administração Pública, o membro do MP invade a esfera do mérito administrativo ou da gestão pública, viciando sua atuação pela tentativa de substituir a vontade do próprio administrador.

⁸⁵⁹ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**, p.109.

Isso pode ser interpretado como um defeito de formação humanística ou política dos órgãos de execução, gerado pela crise de representatividade política, decorrente da corrupção sistêmica e institucionalizada, que acaba por aumentar o relativo distanciamento do Ministério Público em relação aos gestores (deficiência na atuação em rede e na cooperação interinstitucional) e até da própria sociedade local que o legitima, tudo em prejuízo de um trabalho eficaz e eficiente de prevenção e repressão à corrupção. O distanciamento social torna ainda mais difícil o conhecimento e deslinde das demandas sociais, configurando-se como mais um elo do círculo vicioso da corrupção, que retroalimenta a prevalência da atuação eminentemente reativa e repressiva, avessa à dialética democrática, ao diálogo e à consensualidade, gerando ineficácia da atuação ministerial.

Solucionar esse problema passa, necessariamente, pela implementação do modelo da NGP, por meio da aplicação de suas bases fundantes (principiológicas e pragmáticas), afinadas ao melhor proveito da inter-relação institucional e social, pela atuação em rede, pela transparência, pela consensualidade.

Embora o MP seja regido pelo princípio da unidade, é imperioso que os Promotores e Procuradores abram canais pessoais de comunicação, que possibilitem a identificação do membro com o gestor e com a sociedade civil, potencializando-se, portanto, a legitimidade de sua atuação e gerando-se uma relação de confiança, que propicia, do lado institucional, a melhor solução consensual das demandas administrativas e, do lado social, um potente canal de comunicação direta para as notícias de ilícitos e o fornecimento de provas.

De um lado, as reuniões com o Poder Público local são excelentes instrumentos informativos da realidade da Administração Pública e do Poder Legislativo e de acompanhamento do cumprimento de políticas públicas, com potencial de abertura dialética para a melhor solução de prevenção e repressão à corrupção, em que isso possa configurar qualquer tipo de substituição da gestão ou consultoria. Servem para aproximar o gestor e os controladores internos do membro do MP e descortinar uma realidade pragmática da Administração que, por vezes, os meros ofícios (meios de comunicação formal) não são capazes.

Além disso, as reuniões com os gestores, legisladores e controladores internos têm a grande funcionalidade de ambiente para a apresentação dos projetos finalísticos do MP na área do combate à corrupção, como, por exemplo, a regulamentação da lei de acesso à informação no âmbito municipal, a regulamentação de indenizações pagas a agentes

públicos; a elaboração de um programa de integridade para o município, elaboração de um código de condutas para os servidores municipais, dentre outras possibilidades.

Do outro lado, na perspectiva da comunicação com a sociedade civil, as reuniões dispensam o formalismo das audiências públicas - que nos termos da Resolução CNMP n. 82/2012, exigem edital prévio de convocação, autuação, registro, lavratura de ata circunstanciada, especificação de providências - e possibilitam eventual sigilo da fonte das informações, nos casos em que os cidadãos possam se sentir constrangidos em manifestar-se em público, o que é típico dos casos de denúncias sobre corrupção na Administração Pública.

À luz de um modelo de governança pública, primeiramente, há que se investir na qualificação dos membros e servidores para que, a fim de resolver o problema de deficiência dialética, por intermédio da implementação de uma revisão da formação humanística, com incremento de elementos estruturantes de uma constituição política da atuação Ministerial, voltada à atuação em rede e à aproximação social, como forma de legitimação social da própria Instituição.⁸⁶⁰

Após a formação dos recursos humanos, seja no curso de formação após ingresso na carreira do MP, seja nos cursos de aperfeiçoamento funcional, cada membro deve gerir sua unidade administrativa de modo a propiciar a abertura de canais de comunicação com a Administração Pública e com a sociedade civil, de modo a transformar as reuniões num instrumento de uso constante, priorizando-se a atuação anticorrupção de viés preventivo e extrajudicial.

Por fim, justamente na linha de um modelo de gestão e de atuação pautado pelos princípios da governança pública, as reuniões servem de veículo de materialização das práticas mais adequadas de solução de conflitos, dispostas da Resolução CNMP n. 118/2015: negociação; mediação; conciliação; práticas restaurativas e convenções processuais. Além disso, se prestam, perfeitamente, às negociações para a celebração dos Acordos de Não Persecução Cível, para os casos de improbidade administrativa (art. 17-B da Lei de Improbidade) e Acordos de Leniência, nos casos de atos lesivos à administração pública praticados por pessoas jurídicas (art. 16 da Lei n. 12.846/13 e art. 38 do Decreto n. 11.129/2022).

⁸⁶⁰ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social**, p. 55-120.

QUADRO 9 - Matriz sintética de análise das Reuniões Periódicas com a Administração Pública e com a sociedade

Área de Atuação	Finalística
Tipo de instrumento administrativo	Reuniões periódicas com a AP/sociedade
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Baixo
Características prevalentes na utilização	Prevalentemente repressiva
	Falta de capacitação dos membros e servidores
	Baixa interação e legitimidade sociais
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Baixa ou incipiente
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Aumento da interação do membro com a sociedade
	Capacitação de pessoal
	Racionalização e humanização
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

4.3.3 Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas: Transformando a Mera Fiscalização em Atuação em Rede de Cooperação Eficiente

Nos termos do art. 8º, caput da Resolução CNMP n. 174/2017, o Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas é o instrumento próprio da atividade-fim destinado a: I – acompanhar o cumprimento das cláusulas de TAC; II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições; III – apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis; IV – embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil.

No caso específico do Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas, trata-se de uma espécie de PA, de caráter não investigatório, destinado ao exercício da atividade de controle externo da Administração Pública, notadamente da efetivação das políticas públicas determinadas normativamente (Constituição e normas infraconstitucionais).

Pela própria natureza não investigatória e inquisitorial do PAAPP, destinado à fiscalização externa da execução das políticas públicas, infere-se que trata-se de instrumento com grande potencial de incremento da governança pública, para avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública, com vistas à eficiência das políticas públicas e de prestação de serviços de interesse da sociedade, nos moldes do que descreve o art. 2º, I, do Decreto n. 9.230/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, também aplicável, por analogia, aos entes

federados que não possuam regulamentação própria sobre governança pública, como sói ocorrer nos municípios.

Embora o termo *políticas públicas* seja polissêmico⁸⁶¹, mas contenha um objetivo constitucional comum de alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, descritos no artigo 3º da CR/88, à luz do modelo de gestão da Nova Governança Pública, a concepção pluralista dada por Nilson do Rosário Costa vem a calhar para a análise da utilização do PAAPP pelo Ministério Público:

Considera-se como política pública o espaço de tomada de decisões autorizada ou sancionada por intermédio de atores governamentais, compreendendo atos que viabilizam agendas de inovação em políticas ou que respondem a demandas de grupos de interesse.⁸⁶²

Justamente neste sentido é que, por meio do PAAPP o Ministério Público pode passar do papel de mero fiscalizador da formulação, da tomada de decisões e da execução das incumbências impostas à Administração Pública, para assumir uma postura de cooperador para a coconstrução dessas medidas, especialmente pela criação de um espaço de comunicação que propicie uma orientação (não consultoria) dos gestores ao caminho mais eficiente - e juridicamente hígido - para atender às demandas sociais fundamentais. Afinal, como assevera Eurico Ferraresi, “No âmbito das políticas públicas, o Ministério Público intervém em diversos segmentos, cobrando dos órgãos governamentais a implantação de direitos garantidos pela Carta Constitucional de 1988.”⁸⁶³

Esse novo método de atuação, por meio do PAAPP, pressupõe, é claro, aberturas de canais de comunicação com a sociedade interessada e uma redefinição do que se entende por “público”, por uma instrumentalização que permita a participação de vários atores interessados e envolvidos na formulação, execução e controle das políticas públicas, como bem adverte Marta Ferreira Santos Farah, ao tratar incorporação das políticas públicas como objeto de análise da administração pública:

O deslocamento do público para “além do Estado”, o esmaecimento das fronteiras entre o público e o privado associado a este deslocamento e a

⁸⁶¹ Para Celso Antônio Bandeira de Mello, política pública “é um conjunto de atos unificados por um fio condutor que os une ao objetivo comum de empreender ou prosseguir um dado projeto governamental para o País. Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.802.

⁸⁶² COSTA, Nilson do Rosário. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social**. São Paulo: Hucitec, 1998.

⁸⁶³ FERRARESI, Eurico. A responsabilidade do Ministério Público no controle das políticas públicas. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 9, n. 16-17, p. 61-74, jan./dez.2009.

configuração dos problemas “públicos” como multijurisdicionais ou não jurisdicionais (Frederickson, 1999) são fatores que contribuíram para aumentar consideravelmente a complexidade das políticas públicas, em especial a complexidade da implementação, ganhando grande relevância os problemas de coordenação interorganizacional (Rabell, 2000). A disciplina administração pública precisou, portanto, reposicionar-se, de forma a dar conta desta nova complexidade, o que exigiu uma revisão também da abordagem analítica das políticas públicas, como apontam diversos autores (Rabell, 2000; Frederickson, 1999).⁸⁶⁴

A ideia não é utilizar o PAAPP como se fosse uma batuta da Administração Pública e nem substituir o gestor em suas decisões políticas, especialmente quanto ao mérito administrativo, mas sim usar o aparato como uma ferramenta que viabilize uma fiscalização colaborativa e democrática, guiadora das melhores decisões, pautadas pelo sistema normativo de proteção ao patrimônio público e nos moldes da Nova Governança Pública.

A maior profusão da utilização dos PAAPPs observada ultimamente na área de Defesa do Patrimônio Público do MPMG foi resultado da fiscalização da aplicação extraordinária dos recursos públicos em razão da Pandemia COVID-19⁸⁶⁵. A Lei n. 13.979, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, previu medidas especiais e transitórias de contratações públicas (novas hipóteses de dispensa de licitações, compra de produtos usados, etc.) que, devido à flexibilização burocrática, tiveram grande potencial gerador de atos de corrupção⁸⁶⁶, para cujo controle externo pelo MPMG foi deflagrado um grande número de PAAPPs no biênio 2020/2021.

O caráter não investigatório do PAAPP não possui o estigma inquisitorial e persecutório do Inquérito Civil, o que, especialmente na área da defesa do patrimônio público, permite a execução de um controle externo concertado, em rede cooperativa e consensual pelo Ministério Público em relação à administração pública, com grande potencial de aumentar a eficiência e a integridade das políticas públicas.

⁸⁶⁴ FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 45, p. 813-836, 2011.

⁸⁶⁵ Essa informação é oficial, do CAOPP-MPMG.

⁸⁶⁶ Exemplo marcante da ocorrência de corrupção envolvendo contratações públicas emergências durante a Pandemia COVID-19 foi o objeto da Operação Persona III, deflagrada em 2021 pelo GAECO - Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado do MPMG, regional Zona da Mata: apurar indícios da utilização de empresas fantasmas, contratos fictícios e “laranjas” para ocultar e dissimular a natureza, a origem, a localização e a movimentação de dinheiro público movimentado durante a pandemia. Investigações preliminares indicaram que um grupo criminoso, aproveitando-se do processo de dispensa de licitação por ocasião da pandemia de COVID-19, constituiu, em um contexto simulado, empresas fictícias com a finalidade de desviar recursos públicos municipais destinados à compra de produtos de higiene pessoal (álcool em gel e sabonete líquido).

Reforçando a necessária e profícua transposição pragmática das ideias à realidade, cita-se o exemplo do Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas n. MPMG-0701.21.001020-6, instaurado no ano de 2021 pelo Promotor de Justiça oficiante na 15ª Promotoria de Justiça de Uberaba/MG, responsável pela defesa do patrimônio público, cujo objeto, alinhado ao PGA-Finalístico, foi acompanhar e fiscalizar a implementação de medidas relacionadas à cultura da integridade no âmbito do poder executivo municipal de Uberaba.

Por meio de diversas ações administrativas de governança pública - rede concertada, cooperativa e consensual com a Administração Pública - notadamente de reuniões e recomendações, o órgão de execução ministerial obteve importantíssimos resultados concretos de implementação normativa de uma gestão com integridade naquele município: Decreto Municipal n. 1.209, de 8.10.2021, que institui a Política Municipal de Governo Aberto e o Comitê Intersetorial de Governo Aberto; Lei Municipal n. 13.500/2021, que dispõe sobre a instituição do “Fundo de Prevenção e combate à Corrupção – FMPCC; Decreto Municipal n. 1.518, de 09/12/2021, que dispõe sobre a disponibilização de acesso a 15ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Uberaba aos Sistemas Informatizados da Prefeitura Municipal de Uberaba; Decreto Municipal n. 1.602, de 29.12.2021, que dispõe sobre a Política Municipal de Fomento à Integridade – PFIN; Decreto Municipal n. 1.603, de 29.12.2021, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo; Decreto Municipal n. 1.604, de 29/12/2021, que dispõe sobre o conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito da Administração direta e Indireta do Poder Executivo; Decreto Municipal n. 1.775, de 4/11/2022, que regulamenta o fundo Municipal de Prevenção e Combate à Corrupção; e Decreto Municipal no 3.073, de 26.10.2022, que institui o Prêmio Sustentabilidade, Inovação e Governança para o Setor Público – SIG, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Uberaba.

A efetividade da realização dessa atuação em rede articulada e consensual em busca da integridade municipal (prestação de contas/responsividade) é escancarada pela vertiginosa queda do número de representações, via Ouvidoria do MPMG, na área do patrimônio público (probidade no cumprimento das políticas públicas, hígidez na aplicação dos recursos públicos, legalidade das contratações, das nomeações de servidores e dos concursos públicos, transparência pública, etc.). A média das reclamações caiu nos primeiros 10 meses do ano de 2022 para menos de 01 (uma) ao mês,

contrapondo-se ao ano de 2021, quando superaram a 1 (uma) por semana e, constatado, portanto, o integral cumprimento da política pública de integridade municipal, o arquivamento do feito foi promovido em 18 de novembro de 2022.

Infere-se, por tudo isso, o efetivo potencial instrumental do PAAPP para a institucionalização externa de um modelo de gestão governante – Nova Governança Pública – e a necessidade, portanto, de sua maior utilização pelos membros do Ministério Público.

QUADRO 10 - Matriz sintética de análise do Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas

Área de Atuação	Finalística
Tipo de instrumento administrativo	PA de Acompanhamento de Políticas Públicas
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Baixo
Características prevalentes na utilização	Prevalência de utilização em outras áreas de atuação que não a defesa do patrimônio público
	Prevalência do uso para acompanhamento de TAC
	Baixo grau de atuação em rede e de consensualidade com a AP
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Baixa ou incipiente
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Aumento do grau de utilização na área de defesa do PP
	Incremento da atuação em rede concertada com a AP e sociedade
	Priorização da prevenção ao ilícito
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

4.3.4 Ouvidorias do MP: Transparência Ativa Informacional, Racionalização e Especificidade Anticorrupção

Por se tratar de instrumento com considerável amplitude objetiva para comunicação de eventos internos ou externos ao Ministério Público, o funcionamento da Ouvidoria num ambiente em que haja institucionalização da governança pública carece, ainda, de melhoria da transparência ativa para difusão e profusão da ferramenta, de racionalização e de especificidade anticorrupção.

Para João Elias de Oliveira, a ouvidoria visa a seus objetivos em várias direções: (a) imediata: comunicar à Administração, por meio de reclamações, sugestões e solicitações, os anseios dos cidadãos, de modo informal, desburocratizado e expedito; (b)

permanente pressão para sanear a gestão pública, por meio do controle social; (c) viabilizar aos cidadãos um meio institucional complementar mais adequado de proteção de seus direitos e interesses, individuais e coletivos, que seja mais célere, menos oneroso e mais eficaz do que os tradicionais.⁸⁶⁷

A racionalização dos serviços da Ouvidoria do MP demanda, necessariamente, a implementação de uma estrutura técnica para a criteriosa filtragem das comunicações recebidas e para a especialização da atuação anticorrupção dentro dos órgãos de ouvidoria.

Soa claramente desarrazoado e desproporcional exigir do membro do Ministério Público que, em meio às suas diversas atribuições finalísticas e de gestão das unidades administrativas dê cabo, tempestiva e eficientemente, a todas as demandas que lhe são dirigidas por meio da Ouvidoria, sem que esse processo seja mais bem filtrado por uma equipe técnica. Muitas das manifestações recebidas carecem de informações mínimas para apuração da materialidade e autoria dos fatos nelas descritos, retirando a força de trabalho dos Promotores e Procuradores de casos promissores e prioritários, para apurações infrutíferas.

O Ministério Público Federal já segue clara tendência de governança pública, por adotar uma organização estrutural melhor desenhada e um trabalho técnico de filtragem prévia mais eficiente. A divisão estrutural entre Ouvidoria e Sala de Atendimento ao Cidadão já cumpre bem o papel de racionalização dos procedimentos administrativos de comunicação social com a Instituição, à medida em que há clara separação funcional entre ambos os órgãos: à Ouvidoria cabe receber representações, reclamações, críticas, sugestões e elogios que guardem relação com as atividades desempenhadas pelos membros, órgãos, servidores e serviços auxiliares do MPF; à SAC cabe analisar denúncias (representações), notícias de irregularidades, pedidos de informação processual e outros amparados pela LAI.

Diferentemente do que ocorre nos MPEs, em que não há estrutura administrativa orgânica própria para essa análise preliminar das manifestações antes de serem elas encaminhadas aos membros, no MPF, recebidas todas as manifestações pelo sistema eletrônico da Ouvidoria, elas são analisadas pela Coordenadoria de Atendimento e Qualidade, para verificar se a demanda está dentro das atribuições da Ouvidoria. Em caso

⁸⁶⁷ OLIVEIRA, João Elias. Experiências brasileiras com ouvidorias e ombudsman. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002, p.35.

positivo, o caso é designado para um dos atendentes, e, posteriormente, analisado pelo servidor responsável e o Coordenador de Análise e Processamento, a Secretária Executiva e o Ouvidor, a depender da necessidade. Após, são decididas que diligências serão realizadas e que órgãos serão demandados, com uma resposta elaborada e encaminhada ao manifestante.

O investimento do MPF na gestão de qualidade da Ouvidoria, como ferramenta de governança, é notável: a partir de 2016, a Ouvidoria, em parceria com o Escritório de Processos Organizacionais do MPF, decidiu investir em um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ - Ouvidoria), que norteasse a melhoria contínua de seus processos, que propiciou um mapeamento do processo de recepção e solução das demandas, com três certificações ISO 9001. A Ouvidoria do MPF ainda lançou o “Relatório de Revisão de Manifestações” para especializar e padronizar as revisões de todas as manifestações, tornando o ciclo do processo de tramitação de manifestação passível de avaliação constante, bem como apresentou três inovações tecnológicas relevantíssimas: o *Sistema Aptus*, o *Ouvidômetro* e *Business Intelligence*⁸⁶⁸.

No âmbito dos MPEs não há uma estrutura separada para fazer essa filtragem especializada, embora em algumas unidades haja um serviço de atendimento ao cidadão, destinado a receber e responder os pedidos de informação amparados na LAI, como ocorre no MPSP (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão)⁸⁶⁹ e no MPMG (Atendimento ao Cidadão)⁸⁷⁰.

Por fim, na mais fina sintonia com o modelo da NGP, no pilar do combate à corrupção, o MPMG publicou, em 10 de outubro de 2022, a Resolução Conjunta PGJ Ouvidoria n. 1/2022, que instituiu o canal especializado “Espaço Transparência, Integridade e *Compliance* na Administração Pública – ETICA” no âmbito da Ouvidoria do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. O espaço ETICA é um meio oficial de comunicação e interlocução com o MPMG, para o recebimento de manifestações para detecção de eventuais irregularidades de falhas de controle, fraudes internas e externas, atos ilícitos e descumprimento de princípios éticos e políticas internas, por meio de

⁸⁶⁸ BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório Anual de Atividades da Ouvidoria -2021**. Brasília: MPF, 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/ouvidoria-mpf/relatorios/documentos/Relatorio_anual_2021_Ouvidoria.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2022.

⁸⁶⁹ SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Instruções**. Disponível em: <<https://www.mpsp.mp.br/ouvidoria/instrucoes>>. Acesso em: 9 dez. 2022.

⁸⁷⁰ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Atendimento ao Cidadão**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/servicos/atendimento-ao-cidadao/>>. Acesso em: 9 dez. 2022.

formulário eletrônico com os seguintes temas: (i) reclamação: para as manifestações de insatisfação com algum serviço prestado em dissonância às diretrizes do Pacto Ministerial pela Ética e Integridade ou políticas internas; (ii) crítica: para as manifestações de censura contra ato, procedimento ou serviços prestados quanto à aderência às diretrizes do Programa de Integridade; (iii) representação: para as manifestações de ocorrência de irregularidade, ilícito, fraude ou corrupção, na forma da Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013; (iv) sugestão: para o envio de ideias ou propostas para melhoria na prestação dos serviços e ampliação da maturidade institucional em se tratando de integridade, transparência ética, austeridade e eficiência; (v) elogio: para as manifestações de satisfação com algum serviço prestado onde a integridade, a ética e a transparência sejam a temática de destaque; (vi) pedido de Informação: para solicitar informações sobre serviços prestados ou comunicar a ocorrência de fato relevante, que não caracterize reclamação ou representação referentes aos temas previstos na presente referida Resolução.

As manifestações recebidas no canal serão encaminhadas ao “Escritório de Integridade” - unidade organizacional vinculada à PGJ para gerir o Programa de Integridade institucional - para triagem com a finalidade de: direcionar o caso concreto à Corregedoria do Ministério Público, na hipótese de falta funcional; direcionar o caso concreto ao PGJ Adjunto Administrativo, para a instauração do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), na hipótese de enquadramento no art. 6º da Lei 12.846/2013; ou emitir parecer recomendativo sobre adoção de medidas que promovam a reciclagem e reforço dos princípios, valores e regras internas da instituição relacionadas à integridade, ética, transparência, austeridade e eficiência.

Percebe-se, portanto, que, em que pese ainda em estágio inicial de institucionalização, as Ouvidorias do Ministério Público iniciaram, a partir da segunda década dos anos 2000, um processo adequação à governança pública, evidenciando maior abertura dialógica para a participação administrativa, atuação em rede, transparência, prestação de contas e capacidade de resposta mais eficiente às demandas. Tudo isso ganha maior relevo ainda na seara do combate à corrupção, em que o controle social e a atuação em rede são imprescindíveis à eficácia.

QUADRO 11 - Matriz sintética de análise das Ouvidorias do MP

Área de Atuação	Finalística
Tipo de instrumento administrativo	Ouvidorias do MP

Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Alto
Características prevalentes na utilização	Baixo grau de divulgação social
	Prevalência de transparência passiva
	Incipiência dos processos qualificados de filtragem
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Médio
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Implemento da comunicação social informativa
	Padronização dos sistemas e qualificação da filtragem
	Aumento da responsividade
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

4.3.5 Audiências Públicas: do Formalismo à Efetivação da Dialética Democrática Contra a Corrupção

Para a implementação do modelo da NGP na atuação finalística de combate à corrupção, por meio das audiências públicas, o que se faz necessário é o aumento quantitativo e a melhora qualitativa do modo de utilização do instrumento.

Como visto no item 3.2.4.3, no campo da tutela do patrimônio público, a utilização das audiências públicas como mecanismo administrativo de atuação anticorrupção ainda é precária.

Na esteira da governança, as audiências públicas necessitam passar de um mero instrumento formal de publicização de demandas sociais e de coleta de informações para um instrumento administrativo de efetivação da dialética democrática, que propiciem a participação democrática na formação, na execução e no controle das políticas públicas, bem como no controle social do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito à boa administração.

Segundo os ensinamentos de Gustavo Henrique Justino de Oliveira, as audiências públicas podem ser realizadas na fase instrutória (preparatória ou pré-decisional), na fase decisória do processo administrativo, ou em ambas as fases processuais. Quando realizadas na primeira fase, as audiências públicas se destinam a possibilitar a ampla instrução do processo administrativo, com evidente caráter informativo (para a Administração e para os cidadãos) e consultivo (para a Administração), e o conteúdo de seu resultado não é vinculante, salvo disposição legal expressa (sob pena de nulidade pela não realização), embora nos casos discricionários, a vontade popular manifestada no ato

sirva de forte fundamento de controle do elemento finalidade.⁸⁷¹ De outro lado, quando realizada na fase processual, seu resultado possui conteúdo vinculante, porque, como escreve Diogo de Figueiredo Moreira Neto, possui natureza constitutiva da vontade administrativa, veiculada por meio de uma espécie de “órgão popular de decisão”.⁸⁷²

Num modelo de atuação finalística do Ministério Público conforme as diretrizes e boas práticas da governança pública, as audiências públicas devem funcionar como instrumento veicular da coconstrução das políticas públicas (atuação na defesa da educação, da saúde, da infância e adolescência, do meio ambiente, dos consumidores, etc.), especialmente na implantação da integridade na Administração Pública (regulamentação local da Lei de Acesso à Informação; elaboração de um programa de integridade para a Administração Pública Direta e Indireta; elaboração de um código de ética dos agentes públicos locais).

Apenas para ilustrar, podem ser citados exemplos da potencial eficácia da realização de audiências públicas em algumas áreas fundamentais de atuação do MP: a) educação: audiência pública sobre demanda por vagas escolares; b) saúde: audiência pública para informar sobre número de leitos, locais de maiores demandas específicas, número de profissionais da saúde necessários; c) infância e adolescência: audiência pública para informar e compor a deliberação pública sobre a situação dos adolescentes infratores e o respectivo número de vagas para internação ou abrigamento⁸⁷³; d) meio ambiente (art. artigo 225, § 1º, IV, da CR/88 e art. 9º, IV, da Lei n. 6.938/81): audiência pública para informar e compor o processo administrativo de licenciamento ambiental ou a destinação de recursos públicos decorrentes de danos⁸⁷⁴; e) patrimônio público: audiência pública para informar a regulamentação local da LAI, a Lei Anticorrupção, de

⁸⁷¹ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **As Audiências e o processo administrativo brasileiro**.

⁸⁷² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito de participação política**: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

⁸⁷³ Exemplo: Audiência Pública realizada em 10/05/2018, pela 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mariana, cujo objetivo foi debater e avaliar as ações da rede de atendimento à criança e ao adolescente na Comarca de Mariana/MG. Cf. MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Em 09.04.2018, Audiência Pública sobre para debater e avaliar as ações da rede de atendimento à criança e ao adolescente na Comarca de Mariana/MG**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/servicos/acesso-a-informacao/audiencias-publicas/editais-e-atas/em-09-04-2018-audiencia-publica-sobre-para-debater-e-avaliar-as-acoes-da-rede-de-atendimento-a-crianca-e-ao-adolescente-na-comarca-de-mariana-mg.htm>. Acesso em: 5 dez. 2022.

⁸⁷⁴ O maior exemplo de realização de audiências públicas pelo Ministério Público na área de defesa do meio ambiente e dos direitos humanos ocorreu no chamado “Desastre da Vale”, resultado do rompimento da Barragem B-I e soterramento das Barragens B-IV e B-IV A da Mina Córrego do Feijão, ocorrido em Brumadinho/MG.

um programa de *compliance*, de lei municipal que discipline o pagamento de diárias aos agentes públicos, do código de conduta dos agentes públicos.

Para tanto, em primeiro lugar, faz-se necessária a maior profusão da ferramenta, contributo para a institucionalização da NGP na atuação finalística do MP, pela criação de um ambiente frutífero à “cultura de governança” e no qual preceitos e práticas como a atuação em rede concertada e cooperativa, a participação administrativa e a priorização da atuação preventiva contra a corrupção sejam comuns.

Uma vez escolhida a audiência pública como meio de atuação⁸⁷⁵, a publicidade antecedente à sua realização deve ganhar maior força, sobretudo pelos meios digitais de comunicação, além da obrigatoriedade da publicação no sítio oficial da Instituição e da afixação de edital na sede da unidade do MP (incisos I e II do art. 5º, da Resolução Conjunta PGJ/MPMG n. 29/2014). Para atingir o público sem acesso à internet, é fundamental uma boa interlocução com os veículos de mídia local e com as lideranças comunitárias que possam propagar a realização e o objetivo do evento, tudo nos termos da diretriz da atuação em rede com a própria Administração Pública, mas, sobretudo, com a população local.

Na área da integridade, as audiências públicas ganham especial relevo, por potencializarem o controle social da concretização das políticas públicas, em especial, da construção do orçamento público (“Orçamento Participativo”) e dos consequentes gastos públicos (contratações, despesas com pessoal, etc.). Neste particular, tem destaque a previsão normativa do § 1º do artigo 48 da Lei Complementar n. 101/2000, que traz a participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos como ferramentas de garantia da transparência da gestão fiscal.

Na linha da atuação em rede entre MP, Administração Pública e sociedade civil, a proposta é que o Ministério Público se faça presente nas audiências públicas para a coconstrução do orçamento participativo. Tomemos de exemplo o Município de São Paulo, maior cidade do Brasil, que, do dia 10 ao dia 27 de outubro de 2022, realizou diversas audiências públicas sobre o Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2023, sem, contudo, a participação do Ministério Público.⁸⁷⁶

⁸⁷⁵ Registre-se que as audiências públicas podem ser realizadas em sede extrajudicial e/ou judicial (meio de prova), como se deu no caso do “Desastre da Vale”.

⁸⁷⁶ Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/noticias/?p=32127#:~:text=Acesso em: 7 dez. 2022.>

A participação do MP nas audiências públicas é um ótimo mecanismo de potencialização da eficiência da atuação institucional anticorrupção, na medida em que potencializa o controle social do patrimônio público e viabiliza a atuação em rede com a Administração e a sociedade civil, bem como a transparência, prestação de contas e responsividade do aparato estatal às demandas sociais indicadas no projeto de lei que trata do orçamento público.

Num modelo atuação finalística governante, em que avultam a atuação em rede, a participação administrativa, a consensualidade, a cooperação, a transparência, a priorização da prevenção ao ilícito e o binômio *accountability/responsiveness*, medidas de integridade como a regulamentação local da Lei de Acesso à Informação, de um programa de *compliance*, de um código de conduta dos agentes públicos municipais e da Lei n. 12.846/13, dentre outras, podem ser precedidas de audiências públicas, convocadas pelo órgão de execução do Ministério Público com atribuições de tutela do patrimônio público (atuação criminal e extracriminal anticorrupção *lato sensu*), como meio instrumental oficial de promoção da eficiência e da implementação institucional do próprio protótipo do Ministério Público da Nova Governança Pública.

Essas audiências públicas, que podem (devem) contar com a participação de representantes da sociedade civil, do setor público e do setor privado (sociedades empresárias locais que contratam ou têm pretensão de contratar com a Administração Pública), com a maior periodicidade possível e recomendável aos casos concretos, servem para possibilitar a informação sobre os temas que serão abordados e colher sugestões para a formulação dos atos normativos e administrativos sobre os respectivos assuntos.

Ademais disso, a participação e exposição pública do agente público com poderes de decisão, tem o potencial de persuadi-lo, frente seus mandantes eletivos e ao Ministério Público, a cumprir o que foi decidido pela assembleia de pessoas, reunidas em audiência pública, o que serve, ainda, para delimitação de seu elemento subjetivo em caso de responsabilização pessoal por improbidade administrativa.

Para tanto, é recomendável a previsão de projetos e programas no Planejamento Estratégico e nos PGAs que contemplem a utilização de audiências públicas como parte integrante da implementação de sistemas de integridade na Administração Pública. Outro aspecto importante é que o incremento da comunicação social do MP quanto às audiências públicas também é peça chave para o aumento do engajamento social e efetivação da participação administrativa.

Na esteira da governança pública, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul até disponibiliza um modelo de Decreto Municipal para regulamentar a Lei n. 12.846/13, enviado via ofício, no bojo de um procedimento administrativo próprio (geralmente um PAAPP), para que o Chefe do Executivo local assim o faça. Todavia, melhor seria que isso ocorresse após a realização de uma audiência pública, para propiciar a participação democrática efetiva na política pública de promoção da integridade.

A maior profusão das audiências públicas e a valorização das informações e manifestações populares nelas veiculadas têm o potencial de produzir um modelo de gestão governante e materializar uma administração efetivamente democrática e participativa, cujo objetivo, nas palavras de Mario Nigro, é “fazer coincidir o mais possível realidade social e centros de decisão política e administrativa, em uma expansão progressiva e 'quotidiana' do princípio da soberania popular.”⁸⁷⁷.

Consectário, o que se propugna por esse novo método de utilização é que as audiências públicas passem do mero formalismo à efetivação da dialética democrática contra a corrupção.

QUADRO 12 - Matriz sintética de análise das Audiências Públicas

Área de Atuação	Finalística
Tipo de instrumento administrativo	Audiências Públicas
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Baixo
Características prevalentes na utilização	Precariedade da publicidade e transparência
	Falta de padronização e de priorização nos Planejamento Estratégico para o uso específico na defesa do PP
	Falta de participação democrática e de consensualidade efetivas
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Baixa ou incipiente
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Previsão de projetos e programas que prevejam seu uso na área do PP
	Implemento da comunicação social informativa e da participação democrática efetiva
	Capacitação de pessoal para utilização na defesa do PP
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

⁸⁷⁷ NIGRO, Mario. Il nodo della partecipazione. *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Milano, a. 34, n. 01, p. 225-236, mar. 1980, p.228.

4.3.6 Recomendação: Superando o Simbolismo Formal para Consagrar a Racionalização Geradora de Orientação e Correção pelo Consenso

A utilização, por vezes inapropriada, da Recomendação, quanto ao momento e/ou quanto à finalidade, especialmente no campo do controle externo da Administração Pública, criou o estigma de um instrumento meramente simbólico de indicação de antijuridicidades efetivas ou iminentes, esvaziado de legitimação e de eficácia.

Há, portanto, a necessidade de aplicação dos vetores do planejamento estratégico (quanto ao momento e finalidade), atuação em rede concertada, da cooperação e do consenso entre o Ministério Público, a Administração Pública e a sociedade demandante, para que a expedição de uma recomendação seja precedida de uma apuração mínima de mínimos elementos de informação mais sólidos a ensejar a exortação formal, no momento mais adequado, com a finalidade de promover a detecção do ilícito efetivo ou iminente, a comunicação dos agentes públicos e particulares envolvidos e, com isso tudo, aumentar a probabilidade de acatamento e resolução administrativa da demanda social.

Na dinâmica de um modelo de atuação guiada pela NGP, estando o membro do MP diante da perspectiva da prática do ilícito ou até mesmo de sua verificação concreta, mas com vistas à sua cessação e prevenção de reiteração, o que se intenta como solução administrativa da ineficácia do perfil atual de desempenho das funções é a utilização estratégica das recomendações e dos compromissos de ajustamento de conduta, cuja discricionariedade quanto ao momento e finalidade devem ser guiadas pelo princípio da eficiência⁸⁷⁸, considerando-se a melhor relação entre a produtividade e economicidade.

Como já asseveramos em outro trabalho de análise da ineficácia do MP no enfrentamento à improbidade administrativa:

Guiada pelo princípio da eficiência, propõe-se que a atuação extrajurisdicional do órgão de execução do Ministério Público na defesa do patrimônio público, em alguns casos, siga uma escala de ação progressiva, lançando mão da Recomendação e, em seguida, do Compromisso de Ajustamento de Conduta, visando à solução mais rápida e menos custosa da demanda, sem prejuízo da eventual ação de improbidade administrativa, em casos de patente ilícito ímprobo.⁸⁷⁹

⁸⁷⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.27.

⁸⁷⁹ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **O Patrimônio público como direito fundamental difuso e o Ministério Público como instrumento de sua proteção preventiva extrajurisdicional – aspectos teóricos e práticos. Escala de ação progressiva**, p.64-65.

Ocorre que, embora haja regramento normativo pela Recomendação CNMP n. 57/2016, não há regra de determinação da atuação funcional para a escolha do instrumento mais adequado (momento e finalidade), sobretudo por conta do princípio institucional da independência funcional, para o que se propões, respeitadas as peculiaridades de cada caso e a independência funcional, o estabelecimento de uma linha de atuação funcional extrajudicial escalonada – *escala de ação progressiva*. Em primeiro lugar, propõe-se a utilização da Recomendação, como meio pedagógico e persuasivo, a qual, não atendida, mas ainda não cabível o ajuizamento de Ação Civil Pública, ou não seja constatada a improbidade, segue-se ao firmamento de TAC, com o imane reconhecimento da ilicitude, estabelecimento de obrigações de fazer e/ou não fazer e a eficiente estipulação de multa civil cominatória.

Leonardo Barreto Moreira Alces e Márcio Soares Berclaz sinalizam o potencial resolutivo da recomendação, desde que permeada de uma dialógica democrática entre o MP e o destinatário da medida, em substituição do seu uso impositivo e pretensamente substitutivo ao gestor público:

A recomendação administrativa pode constituir em instrumento decisivo e resolutivo para pôr fim a um determinado problema a partir de um democrático entendimento havido entre Ministério Público e destinatário da medida, sem intervenção do Poder Judiciário, situação que recomenda o incremento da sua utilização, sem que possível, como alternativa prévia à instauração de conflito junto ao Poder Judiciário...⁸⁸⁰

Especialmente na sensível área do combate à corrupção, o manejo das recomendações para a finalidade de controle externo da Administração Pública há de ser guiado por uma metodologia alinhada à NGP, que leve em conta, portanto, as diretrizes do planejamento estratégico (seguimento das prioridades do PEN e do PGA-Finalístico), da atuação em rede, participação administrativa e consensualidade (prévia oitiva da sociedade local e do gestor público), além, é claro, da criteriosa instrução probatória para subsidiar medidas coercitivas administrativas (TAC ou ANPC) ou judiciais (ACP) posteriores, em caso de desatendimento.

Sobre os efeitos da recomendação, no campo da atuação de defesa do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito à boa governança pública, Emerson Garcia⁸⁸¹ afirma que, em diversas situações, as recomendações transcendem o campo da

⁸⁸⁰ ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares. **Ministério Público em ação: Atuação prática jurisdicional e extrajudicial**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p.52-53.

⁸⁸¹ GARCIA, Emerson. **Ministério Público**. 6. ed., p.581.

mera exortação moral, contribuindo para a precisa identificação do elemento anímico que orientou a ação ou omissão do destinatário. Exemplifica o autor que, no caso de dúvida em relação ao dolo do agente na violação aos princípios regentes da administração pública, em potencial configuração de ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei n. 8.49/1992, demonstrada a ilicitude do comportamento por meio da recomendação, mas, persistindo o agente na ação ou omissão, por desatendimento à recomendação, o dolo restará inequivocamente demonstrado.

Preocupado com essa linha de vulgarização das recomendações Marcos Paulo de Souza Miranda⁸⁸² sustenta que o instrumento, como ato enunciativo de efeitos concretos, não pode ser compreendido como um mero “conselho ou lembrete”, o que pode ser justificado por alguns de seus efeitos, em caso de não atendimento das medidas apontadas pelo Ministério Público: a) caracterização de dolo, apto a fundamentar futura responsabilização criminal; b) tornar inequívoca a demonstração da consciência da ilicitude do recomendado e impedir que seja invocado o desconhecimento da lei (*ignorantia legis*); c) caracterização do dolo, má-fé ou ciência da irregularidade para viabilizar futuras responsabilizações em sede de ação por improbidade administrativa quando tal elemento for exigido.

Nesse norte, o Superior Tribunal de Justiça (AgRg no Agravo de Instrumento nº 1.282.854 - SP) e o Tribunal Superior Eleitoral (RESPE Nº 0000085-02.2012.6.26.0044-SP), já se posicionaram no sentido de que a inobservância aos alertas emitidos pelo Tribunal de Contas (§ 1º do art. 59 da LRF) evidencia o dolo dos sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa, pelo que se pode inferir, em paralelismo, que o descumprimento de Recomendações expedidas pelo Ministério Público em defesa do patrimônio público também evidencia o dolo e a má-fé do agente na violação da probidade administrativa.

Na área do combate extracriminal à corrupção – Procuradorias da República de Tutela Coletiva e Cidadania, no MPF e Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, nos MPes, as recomendações assumiram importante papel na atuação extrajudicial, em que pese não possuírem conteúdo materialmente coercitivo (multa) e não dependerem da vontade do recomendado para sua expedição, por abrirem um canal dialógico até então viabilizado apenas pelo Compromisso de Ajustamento de Conduta, o

⁸⁸² MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Op. cit., p.812-813.

qual, conforme já sinalizado nesta tese, ainda não externaliza a consensualidade em seu potencial máximo.

Nos dizeres de Geisa de Assis Rodrigues, “a recomendação não obriga o recomendado a cumprir seus termos, mas serve como advertência a respeito das sanções cabíveis pela sua inobservância.”⁸⁸³. E é justamente por meio das diretrizes da governança pública que se pretende potencializar esses efeitos informativo e moralmente coercitivo do instrumento.

A institucionalização das diretrizes do planejamento estratégico, da atuação em rede e da consensualidade, na utilização das recomendações, pode ser implementada em duas dimensões: quanto ao momento e quanto à finalidade.

O melhor momento para a expedição de uma recomendação é extraído do caso concreto, mas, por não raras vezes - por razões estruturais (excesso de acervo, insuficiência de corpo técnico auxiliar, acumulação de funções, falta de preparo técnico para a formulação das recomendações) e funcionais (prematuridade da investigação, atuação eminentemente repressiva, ausência de diálogo com a Administração Pública e com a sociedade local) – o membro acaba por expedir uma recomendação imatura e sem muita eficácia, tornando-a um instrumento sem efeito cooperativo, pedagógico e muito menos moralmente coercitivo.

O que se projeta, portanto, é a melhor escolha discricionária do momento para expedição da recomendação, aferido por alguns parâmetros objetivos, quando possível: início ou transição da gestão pública (“reinauguração da ordem jurídica” para uma nova Administração Pública) ; presença de elementos mínimos de informação; oitiva dos destinatários da política pública, dos usuários do serviço público, dos envolvidos na notícia de fato, do grupo de pessoas atingido pelo ilícito atual ou iminente; oitiva dos agentes públicos envolvidos; oitiva do controle interno e da Procuradoria Jurídica do órgão sobre os fatos.

Quanto à finalidade, o ideal é que a recomendação não sirva apenas de instrumento identificador do dolo, para fins de improbidade administrativa, em caso de não acatamento das sugestões de conduta pelo MP. O que se espera, num modelo de NGP, é que seu objetivo, como não poderia deixar de ser, seja a grande probabilidade de acatamento de seu conteúdo, eis que, neste perfil de atuação governante, pressupõe-se a

⁸⁸³ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: inquérito civil público, compromisso de ajustamento de conduta, recomendação legal**, p.357.

atuação em rede, em que prevaleça o diálogo, a participação administrativa e o efetivo consenso.

Por isso, a proposta é melhor instruir o processo administrativo no bojo do qual a recomendação será expedida e lançar mão do instrumento de forma isolada, fora dos autos, apenas em hipóteses excepcionalíssimas, como estatui o § 2º do art. 3º da Resolução CNMP n. 164/17, sob pena de tornar usual a expedição de recomendações com conhecimentos fáticos e jurídicos prematuros.

No caminho da institucionalização da governança pública para a atuação finalística do MP no combate extracriminal à corrupção, há duas vertentes com grande potencial de eficiência para o uso das recomendações, ainda pouco explorada, para as quais se propõe o método de aplicação de práticas de atuação em rede concertada e de consensualidade: (i) fiscalização e controle das políticas públicas, quando o ato recomendado é discricionário; (ii) fiscalização e controle da edição ou alteração de normas. Sobre o tema do controle dos atos discricionários, Luís Roberto Gomes preleciona que:

Especificamente em matéria de discricionariedade na omissão administrativa, é bastante viável a recomendação, mormente quando se estiver diante de determinadas situações em que uma ação civil pública raramente teria respaldo no Judiciário, como aquelas em que é inviável o juiz substituir o administrador, impondo o critério próprio de priorização entre soluções possíveis e razoáveis⁸⁸⁴

Justamente por depender do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida e alcançar sua plena eficácia, e por não possuir caráter coercitivo, é que se propõe uma efetiva atuação em rede concertada e a oitiva prévia do destinatário do ato recomendatório sobre a situação fática e jurídica do caso concreto, exceto em caso de impossibilidade devidamente motivada, nos exatos termos do § 1º do art. 3º da Resolução CNMP n. 164/2017.

Esse método dialógico tende a potencializar a efetiva consensualidade, pelo acatamento da recomendação, seja ela dirigida ao controle de atos vinculados ou discricionários, bem como para a edição ou alteração de normas jurídicas, especialmente aquelas mais sensíveis à administração pública e com maior risco de corrupção (normas orçamentárias, normas sobre contratações públicas; normas sobre acesso à informação

⁸⁸⁴ GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p.242.

pública; normas disciplinares para servidores; normas sobre integridade; regulamentação local da Lei n. 12.846/13, dentre outras).

Para tanto e no caminho da diretriz de governança pública que preconiza a constante capacitação dos recursos humanos, exsurge a necessidade da efetiva promoção de cursos de aperfeiçoamento sobre técnicas de elaboração das recomendações, nos exatos termos do art. 12 da Resolução CNMP n. 164/2017.

Lançando luzes pragmáticas sobre o tema, percebe-se que, no Ministério Público Federal, no ano de 2022, 48 recomendações foram expedidas na área da Tutela Coletiva/Cidadania, especificamente no controle externo da administração de autarquias federais – controle de critérios seletivos nas Universidades Federais. O MPF recomendou que essas instituições de ensino superior adotassem as seguintes providências a) estabelecimento de padrões mínimos de imparcialidade, e regulados potenciais conflitos de interesse; b) exigência que os membros de bancas examinadoras ou comissões julgadoras de concursos públicos ou exames acadêmicos de pós-graduação possuam, como requisito mínimo, o mesmo título almejado pelo candidato, vedada a equiparação ou equivalência com quaisquer cargos, postos, empregos, funções ou perfis; c) requisitos que assegurem a exogenia, com presença de número mínimo de examinadores externos à universidade, assim considerados aqueles que se doutoraram em outra instituição ou que sejam vinculados formalmente, por contrato ou estatuto, a outra universidade ou outro programa de pós-graduação.⁸⁸⁵

No Ministério Público no MPMG, atuante no maior número de municípios do país, a área de defesa do patrimônio público figura em primeiro lugar na escala quantitativa de recomendações expedidas no ano de 2022, o que demonstra uma tendência à priorização estratégica deste campo de atuação - de acordo com o Planejamento Estratégico Nacional do MP e com o Plano Geral de Atuação Finalística do MPMG - e o uso do instrumento como mecanismo mais adequado de solução dos conflitos, para os casos que não seja cabível o TAC ou o ANPC. Vejamos a tabela a seguir que informa o número de Recomendações nas 3 principais áreas de atuação, conforme o PGA-Finalístico do MPMG:

TABELA 19 - Número de Recomendações por área de atuação – MPMG 2022

Área de Atuação	Número de Recomendações
-----------------	-------------------------

⁸⁸⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **Atividade-Fim.** Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/atividade-fim/recomendacoes-expedidas>>. Acesso em: 13 dez. 2022.

Patrimônio Público (cível)	670
Patrimônio Público (criminal)	1
Meio Ambiente	97
Saúde	613

Fonte: SRU do MPMG, 2023

Consectário, o que se intenta é potencializar a eficácia das recomendações, pelo método da aplicação das diretrizes e práticas da NGP que lhe promovam uma atuação em rede concertada e consensual para a coconstrução das políticas públicas entre o MP, Administração Pública, sociedade e atores privados do mercado, para superar o simbolismo formal da expedição inapropriada de recomendações e consagrar a racionalização geradora de orientação e correção pelo consenso.

Afinal, como já asseveramos:

Enfim, essa forma estratégica de atuação gradativa pode surtir melhores resultados preventivos, positivos e negativos, assim como os advindos de uma sanção (pena).

Como efeitos especiais, em relação ao corrupto (improbo) e aos beneficiários, há o efeito negativo de pronta resposta à ilicitude detectada e, de outro viés, o efeito positivo, com o cunho pedagógico de redirecionar a conduta corrupta aos estritos ditames legais e à finalidade pública.

Para a coletividade, o efeito negativo é de inibição às propensas condutas corruptas, e o efeito positivo é o de sensação de vigência e cogência das normas anticorrupção, especialmente da Lei de Improbidade Administrativa.⁸⁸⁶

O que se espera com isso é que a superação do simbolismo formal das recomendações para se consagrar a racionalização geradora de orientação e correção pelo consenso, nos moldes dos princípios e práticas da NGP.

QUADRO 13 - Matriz sintética de análise das Recomendações

Área de Atuação	Finalística
Tipo de instrumento administrativo	Recomendações
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Alto
Características prevalentes na utilização	Ausência de estratégia na expedição
	Vulgarização do uso do instrumento
	Ausência de capacitação dos recursos humanos para o uso eficiente
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Baixa ou incipiente
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Adequação da discricionariedade por meio de estratégia
	Oitiva prévia do destinatário da recomendação

⁸⁸⁶ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**, p.159.

	Capacitação de pessoal para utilização na defesa do PP
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

4.3.7 Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC): A Transição do Modelo Puramente Inquisitorial para o Modelo da Consensualidade Efetiva

Demonstrou-se empiricamente no Capítulo 3 desta tese que a utilização do Compromisso de Ajustamento de Conduta pelo Ministério Público, para a prevenção e repressão extracriminal à corrupção, ainda é comédia, tanto na comparação com o número de TACs firmados em outras áreas de atuação (saúde, meio ambiente, etc.), quanto se comparada ao número de ações judiciais movidas pela Instituição para a responsabilização por atos de improbidade administrativa.

Esse quadro pode ser explicado, basicamente, por dois fatores decisivos: (i) prevalência da atuação repressiva e demandista na tutela do patrimônio público e (ii) insegurança jurídica da utilização de TAC para a aplicação de sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, antes da previsão normativa definitiva do Acordo de Não Persecução Cível (art. 17-B, da Lei n. 8.429/92, introduzido pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021).

Como visto até aqui, a prevalência da atuação repressiva e demandista no exercício da função institucional anticorrupção (defesa do patrimônio público), especialmente nos casos de improbidade administrativa, é resultado de uma construção histórica de um modelo de Ministério Público que seguiu com atraso a evolução do Estado e da Administração Pública, contextualizado na moldura normativa da Lei de Improbidade Administrativa e que, ante a patente ineficácia de um desempenho desplanejado, isolado, avesso à participação administrativa e à consensualidade, pouco transparente, com baixo grau de responsividade social, reclama premente mudança para o modelo da Nova Governança Pública, principalmente após a entrada em vigor do art. 17-B da referida lei especial (ANPC).

A seu turno, a incerteza jurídica sobre a utilização dos TACs para os casos de improbidade administrativa – tida por nós como fator de ineficácia funcional do MP no combate à improbidade⁸⁸⁷ - decorria da redação originária da LIA, que continha uma

⁸⁸⁷ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**, p.124-125.

vedação expressa no seu revogado § 1º, do art. 17, que assim dispunha: “É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.”.

Antes da edição da Medida Provisória n. 703, de 18 de dezembro de 2015, que revogou o § 1º do art. 17 da LIA, já afirmávamos haver duas posições interpretativas sobre o tema na literatura especializada: uma favorável ao uso do TAC em casos de atos de improbidade administrativa, justificada pela interpretação sistêmica do dispositivo com o resto do Microsistema de Tutela Coletiva⁸⁸⁸ e outra, contrária, contrária à utilização do instrumento administrativo para esses casos de improbidade, baseada na interpretação na mesma interpretação sistêmica, mas com viés restritivo e não subversivo do próprio sistema⁸⁸⁹.

Tornando concreto o movimento doutrinário e até jurisprudencial pela possibilidade de uso da consensualidade – via Compromisso de Ajustamento de Conduta – para a responsabilização dos agentes ímprobos, foi editada a Medida Provisória n. 703/2015, derogadora do § 1º do art. 17 da Lei 8.429/92, mas cuja eficácia durou apenas até 31 de maio de 2016, conforme Ato Declaratório n. 27, reestabelecendo-se, portanto, a proibição da consensualidade sancionadora em sede de improbidade administrativa.

Todavia, apesar da inexistência de previsão legal específica, parcela dos operadores do direito ainda assim defendia a possibilidade de utilização do TAC para instrumentalizar a consensualidade no plano da improbidade administrativa, inclusive com a aplicação de uma ou mais sanções previstas no art. 12 da LIA⁸⁹⁰. Esta via de interpretação foi encampada normativamente pelas próprias instituições de controle legitimadas, a exemplo da Recomendação n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público⁸⁹¹ - que possibilitava, expressamente no § 2º de seu art. 1º, a utilização

⁸⁸⁸ CAMBI, Eduardo; MIRANDA, Bruna Cracco. A autocomposição na improbidade administrativa e a indisponibilidade do interesse público. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 46, n. 146, p. 91-118, 2019.

⁸⁸⁹ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Op. cit., p.906.

⁸⁹⁰ Por todos: CABRAL, Antônio do Passo. A Resolução n. 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as convenções processuais. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Coord.). *Negócios processuais*. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 541-557.

⁸⁹¹ BRASIL. Conselho Nacional Do Ministério Público (CNMP). **Resolução n. 179 de 26 de julho de 2017**: regulamenta o §6º do art. 5º da Lei n.7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2022.

do TAC para a aplicação das sanções da LIA⁸⁹² - e de diversas normas em ramo do MP brasileiro⁸⁹³.

Sequencialmente, em 23 de janeiro de 2020, entrou em vigor a Lei n.13.964/2019 - “Pacote Anticrime”, que acabou com a proibição até então vigente e passou a prever expressamente a possibilidade de consensualidade no âmbito da improbidade administrativa, por meio do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), sem, contudo, estabelecer balizas objetivas mínimas de conteúdo.

Por fim, a Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021 - Nova Lei de Improbidade Administrativa, que promoveu sensíveis alterações na redação da Lei n. 8.429/92, trouxe o art. 17-B, prevendo, de forma definitiva, o ANPC, desta feita, com fixação mínima de conteúdo.

É imprescindível destacar que a sistemática do TAC, voltada exclusivamente para a adequação consensual das condutas à ordem jurídica, não é típica do Direito Sancionador, em que pese a possibilidade de cominações com vistas ao cumprimento de obrigações de fazer, não fazer – consensualidade periférica ou formal – e até obrigação de pagar, apenas nos casos de atos lesivos que não sejam tipificados como improbidade administrativa, ou nos casos de ressarcimento decorrente de ato de improbidade para o qual esteja prescrita a pretensão sancionatória.

O próprio artigo 1º, da Resolução CNMP n. 179/17 define o Compromisso de Ajustamento de Conduta como instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos transindividuais defendidos pelo Ministério Público, com natureza de negócio jurídico e finalidade de adequação da conduta às exigências normativas, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração. Esta definição, por si só, mas respeitadas opiniões em contrário, alija o TAC regime do Direito Sancionador propriamente dito, especialmente da aplicabilidade das sanções do art. 12 da LIA, em contradição à própria previsão do § 2º do art. 1º dessa norma do CNMP.

Em outros termos, o Microsistema de Tutela Coletiva formado pela Lei n. 7.347/85 e pela Lei n. 8.078/90 não é, propriamente, de Direito Sancionador, mas, de

⁸⁹² Para análise aprofundada desse movimento de consensualidade na LIA, ver: WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**, p. 167-173.

⁸⁹³ Regulamentação no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais: MPES - Resolução COPJ Nº 006/2014; MPAP – Resolução CSMP nº 002/2017; MPPR Resolução CSMP nº 01/2017; MPMG – Resolução CSMP nº 03/2017; MPPB – Resolução CPJ nº 019/2018; MPMG – Resolução CPJ nº 09/2018 ; MPRS – Provimento PGJ nº 58/2018; MPTO - Resolução CSMP nº 005/2018; MPMS - Resolução CPJ nº 06/2019 ; MPRN - Resolução CPJ nº 008/2019; MPMA - Resolução CPMP nº 75/2019; MPRO – Resolução CPJ nº 06/2019; MPAL – Resolução CPJ nº 11/2019.

Direito Civil obrigacional: prevenção, indenização, recomposição ou compensação dos danos. Ou seja, não é um sistema direcionado à promover o sancionamento pela restrição da esfera individual do autor ou beneficiário do ilícito – tal qual a LIA - ainda que haja sanção pecuniária cominatória por descumprimento de obrigação.

Ocorre que, à época da edição da mencionada Resolução CNMP n. 179/17, o único instrumento de resolução alternativa para os casos de improbidade administrativa era o TAC. A impropriedade técnica não decorria da utilização do TAC por si só, mas, da possibilidade de fixação das sanções previstas no art. 12 as LIA por meio do TAC, contrária à própria natureza jurídica do instrumento, defeito que foi sanado pela previsão definitiva do Acordo de Não Persecução Cível.

Prova exemplificativa desta distinção de natureza e aplicabilidade entre o TAC e o ANPC é o novo art. 21-A, da Resolução CSMPMG n. 3/09, acrescida pelo art. 27 da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 7, de 12 de agosto de 2022, esta que regulamenta o ANPC no âmbito do MPMG, somente cabível fora dos casos de cabimento de TAC⁸⁹⁴. Segundo as normas do MPMG, o TAC é cabível em caso de ameaça ou lesão a interesses metaindividuais, visando somente à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências normativas e à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser reparados⁸⁹⁵; o ANPC, em contrapartida, cabível apenas nos casos de improbidade e para a aplicação célere e eficaz das sanções previstas no art. 12 da LIA.

Embora se perceba movimentos mais recentes de alteração da prevalência judicializante da atuação extrapenal do MP contra a corrupção, especialmente após a vigência do art. 17-B, a recalceitrância cultural e pragmática de exercício da pretensão sancionatória pela via jurisdicional, muitas das vezes impelida pelo excesso de trabalho e carência estrutural, faz com que o uso do TAC para estabelecer obrigações de fazer e não fazer em casos de atos lesivos ao patrimônio público e atos de improbidade administrativa ainda seja pouco explorado.

⁸⁹⁴ “Art. 21-A. Fora das hipóteses de compromisso de ajustamento de conduta, disciplinado no capítulo anterior, o Ministério Público poderá celebrar, nos autos de inquérito civil público ou procedimento preparatório, Acordo de Não Persecução Cível-ANPC com pessoas físicas e/ou jurídicas, nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, visando à aplicação célere e eficaz das sanções estabelecidas na Lei n.º 8.429/1992, à reparação do dano sofrido pelo erário e à perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio dos autores, observado o regramento próprio.”

⁸⁹⁵ “Art. 20. O Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser reparados, observado o disposto na Resolução CNMP nº 179, de 26 de julho de 2017.”

Todavia, a precariedade quantitativa e qualitativa na utilização do Compromisso de Ajustamento de Conduta não se deve apenas ao Ministério Público. Como advertem Jairo Cruz Moreira e Samuel Alvarenga, a atividade resolutiva do MP por meio dos TACs e das Recomendações depende de um elemento que foge ao seu controle: “o binômio boa-fé + vontade legítima do gestor público em conciliar ou resolver o problema da falta da política pública, de maneira consensual”⁸⁹⁶.

Realmente, por diversas vezes, ainda mais na seara do controle externo da Administração Pública, o Ministério Público tenta a solução administrativa consensual, mas, em razão do despreparo do corpo técnico do controle interno local ou da escassez orçamentária - para os casos de entidades ou órgãos públicos menores e menos estruturados - ou, paradoxalmente, em virtude do grande lastro econômico e da alta qualificação do corpo técnico-jurídico que conhece a ineficácia da via judicial pela qual opta - para os grandes entes e órgãos públicos - a atuação resolutiva e consensual resta frustrada.

Aliás, há casos de nulidade de TACs celebrados pelo MP e municípios quando seu cumprimento importe num comprometimento inexequível ou não programado de verbas públicas. Neste sentido, vejamos trecho de um acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

Contudo, o que se verifica é que os alcaides signatários daquele documento estavam comprometendo ou município com a realização de despesas para as quais em existia prévia datação orçamentária, ou seja, sem autorização legislativa, o que está em desacordo com as normas que regem a ordenação e realização de despesas públicas, no caso aquelas da Lei 4320/64...⁸⁹⁷

A propósito, Flávio Roberto Silva⁸⁹⁸ alerta sobre a temeridade do firmamento de TACs ao final do exercício de cargos públicos, especialmente eletivos, hipóteses nas quais o adimplemento (ou inadimplemento) ficará sob a responsabilidade do sucessor, o que pode ocasionar a nulidade do acordo.

O modelo prioritariamente repressivo e demandista de atuação do Ministério Público no campo da defesa do patrimônio público deve ser superado, tanto em razão da

⁸⁹⁶ MOREIRA, Jairo Cruz; ALVARENGA, Samuel. Op. cit., p.476.

⁸⁹⁷ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 1.0000.00254782/000**, Relator Desembargador Nilson Reis. Segunda Câmara Cível. Julgamento em 25/02/2003. Publicação em 11/04/2003.

⁸⁹⁸ SILVA, Flávio Roberto. A possibilidade de anulação judicial do termo de ajustamento de conduta. In: SILVA JÚNIOR, Arnaldo; PEREIRA, Rodrigo Ribeiro (Coord.) **Limites da atuação do Ministério Público: a defesa nas ações civis públicas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p.196.

possibilidade normativa trazida, definitivamente, pelo art. 17-B da Lei n. 8.429/92, quanto pela comprovação empírica da ineficácia desse sistema de atuação, refém da incapacidade do Judiciário em dar vazão satisfatória ao acervo processual, aos entraves processuais e à nova sistemática da Nova Lei de Improbidade Administrativa, que trouxe diversos obstáculos à efetivação das sanções.

Dentre outros, podem ser citados alguns dos obstáculos criados pela nova Lei de Improbidade Administrativa para a efetiva tutela do patrimônio público: restrição do elemento subjetivo ao dolo específico (art. 1º, § 2º); a criação de hipótese de atipicidade (art. 1º, § 8º); a exclusão do terceiro beneficiado pelo ato ilícito de sua órbita de incidência (art. 3º); a limitação da responsabilização de sócios, cotistas, diretores e colaboradores de pessoa jurídica de direito privado (art. 3º, § 1º); a impossibilidade de incidência simultânea com Lei n. 12.846/2013 (art. 3º, § 2º); a restrição da responsabilidade do sucessor (art. 8º); a supressão do ato de improbidade culposo que causa prejuízo ao erário (art. 10, caput); a supressão do dano *in re ipsa* em fraude a licitação (art. 10, VIII); a atipicidade de atos de improbidade anteriormente previstos (art. 10, XXI e 11, I, II, IX e X); a taxatividade do rol de condutas previstos no artigo 11 e exigência de finalidade específica em qualquer ato de improbidade (art. 11, caput e §§ 1º e 2º); a exclusão e supressão do prazo mínimo para a suspensão de direitos políticos, supressão do prazo mínimo para a proibição de contratar com o poder público, diminuição da pena de multa em determinados casos e fixação de limite máximo para suspensão de direitos políticos e proibição de contratar (art. 12, I, II e III e 18-A, parágrafo único); a restrição dos efeitos da perda da função pública ao cargo ou função ocupados à época dos fatos (art. 12, § 1º); a restrição da proibição de contratar ao ente lesado (art. 12, § 4º); a criação de atos de menor ofensa (art. 12, § 5º); a impossibilidade de execução provisória de sanções (art. 12, § 9º); a restrição da indisponibilidade de bens (art. 16); a previsão de benefícios processuais e recursos favoráveis ao réu (art. 17, §§ 9º-A, 10-B, 10-C, 10-D, 10-F, § 11, §§ 16 a 21); afastamento da solidariedade na reparação dos danos (art. 17-C, § 2º); possibilidade de unificação de sanções em casos de continuidade de ilícitos (art. 18-A); interferência da instância civil e penal na ação de improbidade (art. 21, §§ 3º, 4º e 5º); alteração do prazo da prescrição sancionadora, disciplina de casos de interrupção e previsão de incidência de prescrição intercorrente (art. 23).

Esse perfil de atuação inquisitorial e eminentemente repressivo-demandista deve ceder lugar a uma sistemática de efetiva consensualidade, consentânea à NGP, com viés prioritariamente preventivo - sem se descuidar da repressão quando necessária - que pode

ser efetivado pelo uso do TAC, para o estabelecimento de obrigações de fazer, de não fazer e de pagar quantia certa, em casos de atos lesivos ao patrimônio público, sejam ou não eles qualificados como atos de improbidade administrativa.

Como falado, a insegurança jurídica sobre a possibilidade de materialização da consensualidade obrigacional e sancionatória em casos de improbidade administrativa, existente até a inscrição definitiva do art. 17-B no texto da Lei n. 8.429/92, que sedimentou o instrumento do ANPC, deixou de existir e reservou, residualmente ao TAC, o estabelecimento de obrigações de fazer e de não fazer e até de pagar quantia certa. Em outros termos, a partir da previsão legal definitiva do ANPC, é possível o firmamento de TAC tanto numa perspectiva preventiva - em que se fixam obrigações de fazer e não fazer para o controle concertado e consensual da Administração Pública - quanto num viés repressivo, para os casos de danos decorrentes de atos ilícitos não qualificados como improbidade administrativa e para os casos de atos de improbidade cuja pretensão sancionatória já esteja fulminada pela prescrição.

A aplicação de um método de utilização do Compromisso de Ajustamento de Conduta que leve em consideração os princípios e práticas da Nova Governança Pública, por si só, já tende a promover um aumento considerável do número de TACs a serem firmados pelo Ministério Público no campo de atuação do combate extrapenal à corrupção, justamente por ser guiado pelo princípio da eficiência, pela priorização da prevenção, pela atuação em rede, pela participação administrativa e pela consensualidade. Esses princípios, convertidos em boas práticas na atuação funcional finalística do MP, fazem com que o referido instrumento administrativo de solução consensual e de prevenção aos ilícitos na gestão pública tenha preferência sobre o manejo de ações judiciais de cunho eminentemente repressivo (art. 17-D da Lei n. 8.429/92), via esta já comprovada como ineficaz.

A priorização da prevenção é um potente vetor de fortalecimento da atuação administrativa do Ministério Público no controle da Administração Pública, porquanto viabiliza a conformação de condutas iminentemente antijurídicas aos ditames do Microsistema de Tutela da Patrimônio Público, independentemente da intervenção processual do Poder Judiciário, comprovadamente ineficaz.

A concretização da atuação em rede e da participação administrativa democrática deve ser feita pela ampliação das partes ou intervenientes do TAC, especialmente da pessoa jurídica interessada em seus efeitos, nos casos de atos ilícitos lesivos ao patrimônio

público ou atos de improbidade administrativa cuja pretensão sancionatória do art. 12 da LIA estiver prescrita.

Esta previsão de atuação em rede – interna e externa - e de participação administrativa na formulação dos TACs, em especial para o controle externo da Administração Pública e da defesa do patrimônio público, passou a ser prevista normativamente na própria Resolução CNMP n. 179/17, que, em seu art. 3º, § 6º assim dispõe expressamente sobre a possibilidade de o compromisso de ajustamento de conduta “ser firmado em conjunto por órgãos de ramos diversos do Ministério Público ou por este e outros órgãos públicos legitimados, bem como contar com a participação de associação civil, entes ou grupos representativos ou terceiros interessados.”.

Os sinais mais evidente da institucionalização, ainda que preambular, da Nova Governança Pública, destacados pela mudança metodológica de priorização da prevenção em lugar do protagonismo ativista, demandista e repressivo do MP no combate extrapenal à corrupção e que teve forte impacto no método de utilização do Compromisso de Ajustamento de Conduta foram as já citadas Resolução n.º 118/2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do MP e Recomendação CNMP n. 54/2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro.

Os considerandos do referido ato normativo recomendatório de 2017 já trazem marcantes traços de governança pública que devem orientar a atuação do MP, notadamente sobre o planejamento estratégico, a atuação em rede, a participação administrativa, consensualidade, a responsividade e a coconstrução de políticas

públicas⁸⁹⁹. Segundo o mesmo documento, sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial, especialmente quando ela se mostrar como a solução mais eficiente (mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade).

Nas linhas do que preconiza o modelo da NGP, o texto normativo dispõe que um dos principais meios de asseguramento da valorização da atuação resolutiva e da produção de resultados jurídicos é, justamente, a iniciativa do membro do MP em atuar preventivamente, de ofício, independentemente de provocação formal, para o que o Compromisso de Ajustamento de Conduta tem extrema valia.

Reitera-se, portanto, a fundamentação da lógica da priorização da atuação preventiva e extrajudicial na área do combate extrapenal à corrupção, notadamente por meio do TAC, pelo qual se podem acordar obrigações de fazer, de não fazer e até de pagar: potencial irreversível dos danos ao patrimônio público e ineficácia da atuação demandista, repressiva e judicializante.

O principal pilar de sustentação do TAC é a consensualidade, que, num modelo de NGP, tem de ser efetiva, real e concreta, desde a fase pré-negocial, até a fase de execução das obrigações, ao contrário do que sói ocorrer.

⁸⁹⁹ “Considerando a missão estratégica do CNMP de fortalecer o Ministério Público brasileiro para uma atuação responsável e socialmente efetiva; Considerando que o Ministério Público é função essencial à justiça incumbido da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e que o êxito na promoção da justiça supõe a efetividade concreta dos direitos de cuja proteção e defesa a Instituição é incumbida; Considerando que a atuação resolutiva de planejamento e de gestão sistêmicos contribui decisivamente para o desenvolvimento harmônico e sustentável, principalmente nas parcerias e nas redes de cooperação, sendo convergente à missão constitucional do Ministério Público; Considerando que o estágio atual do movimento do acesso à justiça e o paradigma jurídico do século XXI são incompatíveis com uma atuação institucional formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público; Considerando que o planejamento nacional do Ministério Público brasileiro estabelece a necessidade de retornos para a sociedade, orientados para a defesa dos direitos fundamentais, a transformação social, a indução de políticas públicas e a diminuição da criminalidade e da corrupção, todos objetivos que supõem a produção de resultados concretos que promovam efetividade dos direitos defendidos e protegidos pela Instituição; Considerando que o planejamento institucional do Ministério Público destina-se a promover a eficiência da atuação institucional com enfoque na celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva; Considerando a relevância e oportunidade de se instituir, no Ministério Público, uma cultura institucional de produção de resultados socialmente relevantes; Considerando a existência da Resolução n.º 118/2014 que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, que destaca a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos; Considerando que a missão estratégica deste Conselho Nacional de promover uma atuação institucional responsável e socialmente efetiva supõe o fomento a uma atuação crescentemente resolutiva, vale dizer, orientada para a resolução concreta das situações de inefetividade dos direitos de cuja defesa e proteção é incumbida a Instituição, preferencialmente sem a necessidade de processo judicial e no menor tempo e custo social possíveis, ou, quando o recurso ao Poder Judiciário se fizer necessário, com a efetivação mais célere possível dos provimentos judiciais alcançados no interesse da sociedade, RESOLVE: [...]”.

O primeiro passo para que se estabeleça uma relação equitativa entre as partes, para que o consenso não seja meramente formal, é a comunicação do investigado para que se iniciem as negociações. Aliás, na grande maioria dos casos, os investigados são comunicados para manifestarem sua aceitação ou não aos termos do acordo, que lhes é enviado por via impressa ou eletrônica (e-mail), sem que tenham a oportunidade de reunião pessoal com membro do MP.

Muitas das vezes, por excesso de acervo, falta de estrutura ou ausência de formação técnica para a implementação do consenso, a inoportunidade desta reunião pessoal entre o compromitente e compromissário gera um problema de dupla dimensão prejudicial, tanto ao MP, quanto ao investigado: a) suprime do órgão de execução ministerial compromitente a oitiva pessoal do investigado sobre os fatos (depoimento), que poderia lhe fornecer melhores elementos de informação para a conclusão da investigação e b) afasta do investigado compromissário a possibilidade de dar sua versão sobre os fatos, indicar elementos de informação complementares e ainda prejudica a efetiva negociação das cláusulas do acordo.

Aliás, a oitiva do investigado resulta em várias vantagens para a eficiente tutela do direito metaindividual tutelado, especialmente para os casos de corrupção, dentre as quais: a) maior celeridade e efetividade, eis que tal oitiva prévia facilita os meios de autocomposição e negociação direta entre as partes, inclusive com a possibilidade de adimplemento espontâneo total ou parcial das obrigações avençadas; b) afastamento de qualquer possibilidade de alegação de desconhecimento dos fatos ou de ausência de contraditório; c) fortalecimento do material probatório produzido no processo administrativo, viabilizando-se tanto o uso em juízo da prova produzida em contraditório como prova contraditada, com inversão do ônus e dos custos da prova judicial, quanto a dispensa da produção desta prova – art. 472 do CPC⁹⁰⁰; e racionalização das demandas, por tornar a instrução do feito mais eficiente, restringe-se -se o manejo das ações judiciais apenas quando houver com lastro probatório mínimo e ainda se viabiliza o arquivamento do feito em razão das informações prestadas pelo investigado.⁹⁰¹

⁹⁰⁰ Neste particular, Alves e Zaneti Júnior assim se manifestam: “Além disso, outro nítido benefício é a desnecessidade de repetição, durante a fase da instrução processual, de prova produzida administrativamente em contraditório no Inquérito Civil. Privilegia-se, assim, o princípio da eficiência processual (*rectius*: efetividade, pois eficiência é um termo da economia e não se confunde com a garantia de efetividade na tutela dos direitos), previsto no artigo 8º do CPC/15, no que diz respeito à redução de custos e a um aumento na celeridade da resolução do conflito por já ter sido produzida prova em contraditório.” (ZANETI JÚNIOR, Hermes; ALVES, Gustavo Silva. Op. cit., p.315).

⁹⁰¹ Ibidem, p.310.

Pela nova proposta metódica de atuação do Ministério Público conforme a NGP, a notificação, enquanto ato ordinatório para comparecimento à sede da unidade administrativa do MP, deve ceder lugar ao *convite de comparecimento*, para início das negociações das cláusulas do TAC. Muito embora não haja previsão normativa expressa sobre o procedimento das negociações⁹⁰² e muito menos sobre esse *convite*, nem na Constituição, nem na Lei Orgânica Nacional do MP e nem na Resolução CNMP n. 179/2017, não há impedimento algum, absolutamente, que tal ato seja utilizado e veiculado por ofício ministerial.⁹⁰³

Nos trilhos da consensualidade efetiva, não faz sentido expedir uma notificação para comparecimento, com caráter mandamental e sob pena de condução coercitiva e de incorrência em crime de desobediência, para que o investigado manifeste, livre e conscientemente, sua vontade em celebrar um acordo. Ora, desta forma, a premissa em que se assenta a pretensa consensualidade está distorcida, por potencializar a intimidação e afastar os incentivos à formação de um acordo.

Esta simples alteração, que parece ser apenas formal e semântica, do ato de comunicação para comparecimento para as negociações, tem o grande potencial de afastar qualquer tipo de eventual alegação de constrangimento da parte investigada e, em caso de ausência, as únicas consequências serão a conclusão pela renúncia tácita à solução extrajudicial consensual e a marcação do elemento subjetivo do agente para futura responsabilização por improbidade administrativa.

A propósito, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu, no REsp n. 802.060/RS⁹⁰⁴, pela nulidade de um TAC, em razão da ausência da consensualidade material/substantiva, decorrente da notificação coercitiva para comparecimento à Promotoria de Justiça para negociação, à guisa de crime de desobediência e por estar a compromissária desassistida de advogado.

Por oportuno, aproveitando-se o ensejo da tratativa do TAC - mais utilizada ferramenta de solução consensual e extrajudicial de conflitos pelo MP – a proposta é que,

⁹⁰² No MPMG, há previsão procedimental da reunião para negociação dos termos do ANPC, nos arts. 21 e 22 da Resolução Conjunta PGJ CGMP n. 7/2022.

⁹⁰³ No âmbito do MPMG, a Resolução CSMP nº 3/2017, que regulamenta o Compromisso de Ajustamento de Conduta envolvendo hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, também não há previsão expressa sobre o meio de comunicação para celebração do TAC. (“Art. 9º A iniciativa para a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta previsto nesta Resolução caberá ao Ministério Público ou ao responsável pelo ilícito, hipótese em que a proposta poderá ser apresentada isoladamente, por um ou mais investigados, ou conjuntamente, por todos os envolvidos.”)

⁹⁰⁴ REsp n. 802.060/RS, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 17/12/2009, DJe de 22/2/2010.

num modelo de Ministério Público da Governança Pública, todas as formas de comunicação feitas nos processos administrativos ministeriais (convites, requisições, solicitações, intimações, ofícios) sejam feitas, preferencialmente, por meio eletrônico, nos termos do que dispõe a Resolução CNMP n. 199/2019, que institui e regulamenta o uso de aplicativos de mensagens instantâneas ou recursos tecnológicos similares para comunicação de atos processuais no âmbito do CNMP e do MP nacional.

O segundo ponto para o aperfeiçoamento de uma consensualidade efetiva no firmamento do TAC é a efetivação do princípio do devido processo legal procedimental, que se desdobra em ampla defesa e contraditório, previsto no art. 5º, LV, da CR/88, que devem lastrar todo o curso de qualquer processo administrativo levado a cabo pelo MP, especialmente o inquérito civil, desde que não haja prejuízo à tutela dos direitos e garantias fundamentais tutelados. Segundo Odete Medauar⁹⁰⁵, o contraditório tem por finalidade propiciar informação geral, audiência das partes e a motivação dos atos; ao passo que a ampla defesa visa a assegurar o caráter prévio, direito de interpor recursos, defesa técnica, o direito de ser notificado, direito de produção probatória e o direito de amplo acesso aos documentos juntados ao feito.

A respeito do contraditório nos processos administrativos a cargo do MP, notadamente do inquérito civil em que comumente se tomam os TACs, Zaneti Júnior e Alves se manifestam alinhados às diretrizes de atuação em rede, participação democrática, cooperação, colaboração e consensualidade efetiva que ditam uma atuação ministerial conforme a Nova Governança Pública:

Portanto, tomando como parâmetro essa visão cooperativa e democrático-participativa existente na dialética jurídico-processual contemporânea, sempre que possível, há de ser oportunizada ao investigado uma efetiva participação em contraditório no IC. A vista disso, o resultado frutífero da investigação e a tutela do patrimônio público não podem ser pensados como antagônicos à participação dos investigados, para além das garantias constitucionais aos investigados a própria tutela adequada depende desta oitiva.⁹⁰⁶

Alvissareira a iniciativa do CNMP em estabelecer o devido processo legal e o contraditório no curso da instrução do inquérito civil, pela inclusão do § 11, ao artigo 6º da Resolução CNMP n., feita em 2017 pela Resolução CNMP n. 161. O dispositivo prevê a possibilidade de o defensor técnico do investigado assisti-lo durante a apuração de infrações, sob pena de nulidade absoluta do seu depoimento, bem como de todos os

⁹⁰⁵ MEDAUAR, Odete. **Processualidade do Direito Administrativo**, p.110.

⁹⁰⁶ ZANETI JÚNIOR, Hermes; ALVES, Gustavo Silva. Op. cit., p.310.

elementos investigatórios e probatórios dele decorrentes ou derivados, direta ou indiretamente, podendo, inclusive, no curso da respectiva apuração, apresentar razões e quesitos.

Portanto, uma atuação governante, “(...) deverá sempre existir um equilíbrio entre o binômio: tutela dos direitos v. garantias dos investigados.”⁹⁰⁷

Por fim, o que deve lastrear os TACs numa atuação que externaliza os princípios e práticas da governança pública no campo do combate à corrupção é o equilíbrio entre a segurança jurídica, a razoabilidade e a máxima eficiência na tutela do patrimônio público, durante a execução do compromisso (pós-acordo). Nestes termos, propondo o estabelecimento de uma “cláusula de segurança ou de não surpresa”, para os casos de descumprimento do acordo pelo compromissário, Oliveira e Barros Filho assim escrevem:

A condição para haver segurança jurídica é que a relação jurídica seja, dentro do possível, estável e previsível, de modo que inovações não sejam a ela acrescidas sem uma previsibilidade e uma transparência meninas acompanhadas de um procedimento prévio que assegure os direitos das partes.⁹⁰⁸

A proposta, nos termos da NGP, é que, na fase de execução do TAC, havendo inadimplemento por parte do compromissário - e não sendo o caso de adoção de medidas urgentes por meio do ajuizamento da ação civil pública de execução do TAC – se viabilize a oitiva do compromissário para conhecimento das razões do descumprimento obrigacional e respectiva justificativa, a possibilitar renegociação sem ônus ou com sanções menos gravosas.

O objetivo do TAC, portanto, é a eficiente resolutividade anticorrupção, viabilizada pelo método de aplicação dos princípios e práticas da NGP, desde a fase pré-negocial, até a execução do instrumento, viabilizando-se uma atuação que seja em rede, que efetive a participação administrativa, com mais transparência, promova a efetiva consensualidade, gere prestação de contas aos envolvidos e à sociedade e se complete pela responsividade social.

Dando prova de inicialização do processo de institucionalização da NGP, o CNMP já normatizou essa hipótese, no parágrafo único do artigo 11 da Resolução CNMP

⁹⁰⁷ Ibidem, p.309.

⁹⁰⁸ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. Op. cit., p.119.

n. 179/2017⁹⁰⁹, que possibilita o não ajuizamento da ACP se, o compromissário inadimplente, instado a se manifestar, justificar satisfatoriamente o descumprimento ou reafirmar sua disposição para o cumprimento, casos em que o órgão ministerial decidirá pelo imediato ajuizamento da execução, pela repactuação do TAC ou acompanhamento das providências adotadas pelo compromissário até o efetivo cumprimento, sem prejuízo da possibilidade de execução da multa, quando cabível e necessário.

QUADRO 14 - Matriz sintética de análise do TAC

Área de Atuação	Finalística
Tipo de instrumento administrativo	TAC
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Alto
Características prevalentes na utilização	Ausência de estratégia no firmamento
	Prevalência repressiva
	Ausência de consensualidade efetiva
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Média
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Atuação em rede
	Priorização da prevenção
	Implementação da consensualidade efetiva
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

4.3.8 Procedimento de Instauração, Promoção e Implementação de Projetos Sociais – PROPS: Regulamentação e Difusão para uma Atuação Estratégica e Coparticipativa do Ministério Público na Efetivação das Políticas Públicas Essências

Partindo-se da premissa proposta por Marcelo Pedroso Goulart, no sentido de que o projeto democrático inscrito na Constituição de 1988 se expressa como “vontade política transformadora” e que o Ministério Público é um co-constitutor desse projeto e figura como “agente dessa vontade” - tendo como objeto de sua atividade a realidade

⁹⁰⁹ “Art. 11. Descumprido o compromisso de ajustamento de conduta, integral ou parcialmente, deverá o órgão de execução do Ministério Público com atribuição para fiscalizar o seu cumprimento promover, no prazo máximo de sessenta dias, ou assim que possível, nos casos de urgência, a execução judicial do respectivo título executivo extrajudicial com relação às cláusulas em que se constatar a mora ou inadimplência. Parágrafo único. O prazo de que trata este artigo poderá ser excedido se o compromissário, instado pelo órgão do Ministério Público, justificar satisfatoriamente o descumprimento ou reafirmar sua disposição para o cumprimento, casos em que ficará a critério do órgão ministerial decidir pelo imediato ajuizamento da execução, por sua repactuação ou pelo acompanhamento das providências adotadas pelo compromissário até o efetivo cumprimento do compromisso de ajustamento de conduta, sem prejuízo da possibilidade de execução da multa, quando cabível e necessário.”

social, como fim a transformação dessa realidade e como resultado esperado, a concretização dos direitos tutelados⁹¹⁰ - o PROPS surge como ótimo instrumento de atuação do MP no cumprimento dessa missão transformadora.

Bem no caminho da NGP, o mesmo autor propõe um modelo de MP resolutivo calcado no (re)conhecimento institucional e na inovação, esta realizável por uma “Promotoria de projetos”, para realizar a atuação institucional orientada por planos, programas e projetos⁹¹¹.

Essa vertente planejadora e projetista do MP resolutivo segue o rumo da diretriz de governança, planejamento estratégico, o qual, segundo Goulart, se realiza por cinco instrumentos básicos: Plano Geral de Atuação (PGA), Programa de Atuação (PA), Programa de Atuação Integrada (PAI), Projeto Executivo (PE) e Projeto Social (PS). Exatamente nos termos da NGP, que propugna a atuação em rede, a abertura democrática na atuação do MP e a consensualidade, o mencionado pensador define o Projeto Social como um instrumento pelo qual o membro do MP, numa atuação em rede concertada e cooperativa com movimentos, organizações sociais, administradores públicos e agentes econômicos, estabelece democraticamente um conjunto de ações para resolver os problemas e demandas sociais de determinado local ou região.⁹¹²

A primeira medida necessária para a difusão e utilização eficiente dos Projetos Sociais é sua nortmatização instrumental pelo CNMP, o que deve ser seguido por uma ampla campanha de divulgação institucional do Procedimento de Instauração, Promoção e Implementação de Projetos Sociais – PROPS como instrumento de institucionalização da Nova Governança Pública na atuação finalística do Ministério Público, especialmente no campo do combate à corrupção.

A regulamentação nacional e uniforme da utilização de PROPS no âmbito de todos os ramos do Ministério Público Nacional, notadamente na área do combate à corrupção (tutela do patrimônio público e controle externo da Administração Pública) é um passo imprescindível para viabilizar a institucionalização da governança pública, eis que o referido instrumento é excelente para materializar a atuação em rede, a participação administrativa, a coconstrução de políticas públicas e a responsividade das instituições públicas envolvidas às demandas sociais postas.

⁹¹⁰ GOULART, Marcelo Pedroso. **Atuação do Ministério Público por planos, programas e projetos**, p.451.

⁹¹¹ *Ibidem*, p.460.

⁹¹² *Ibidem*, p.463.

Em que pese o CNMP possuir um “Banco de Projetos” da atividade-fim, bastante ligado ao Planejamento Estratégico Nacional, não há previsão normativa específica para os Projetos Sociais, instrumentalizados pelo Procedimento de Instauração, Promoção e Implementação de Projetos Sociais – PROPS ou por outro que lhe faça as vezes. Há apenas menção recomendatória na Carta de Brasília, inscrita na alínea “j” das Diretrizes Estruturantes e definiu critérios para a avaliação pelas Corregedorias da participação do membro nos Projetos Sociais⁹¹³.

O mesmo ocorre no âmbito do MPF, que possui um “Escritório de Projetos”, mas não revela a existência e nem o uso de algum procedimento administrativo próprio para exteriorizar a função de indução de políticas públicas ou de melhoria dos serviços públicos.

No plano dos MPEs, como já mencionado, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais foi pioneiro na regulamentação da matéria, por meio da Resolução Conjunta PGJ/CGMP n. 3, de 31 de março de 2011, que, nos trilhos da Nova Governança Pública, define o PROPS como mecanismo de potencialização e qualificação da atuação social do MP, notadamente na promoção da transformação da realidade social de forma resolutiva e cooperativa.

Tal norma de 2011 foi significativamente alterada pela Resolução Conjunta PGJ/CGMP n. 15, de 21 de setembro de 2021, que acresceu ao seu art. 1º o parágrafo segundo, que, nos ditames da NGP, permite ao membro do MP fomentar a parceria e apoios de companhias, corporações e sociedades empresariais privadas, cujos programas de responsabilidade social, de boas práticas e de integridade contribuam com a promoção de direitos previstos no § 1º deste artigo, vedado o estabelecimento de parcerias relacionadas aos objetivos finalísticos voltados ao lucro direto.

Percebe-se claro alinhamento do PROPS à implementação da Nova Governança Pública, posto que o novo dispositivo, com forte tendência de flexibilização procedimental, aumentou o rol de atores sociais participantes do PROPS, em clara demonstração da institucionalização da atuação em rede concertada entre o MP,

⁹¹³ “V Participação em Projetos Sociais Observância dos princípios da transformação social, publicidade ampla e irrestrita, participação social, eficiência, cooperação, utilidade social, priorização da prevenção, reparação integral, máxima coincidência entre o dano e a reparação, máxima precisão dos objetivos e metas, avaliação e monitoramento periódicos dos resultados e flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos e garantias fundamentais; Definição de justificativa, objetivo geral, objetivo específico ou metas, metodologia, cronograma, acompanhamento e indicadores para monitoramento dos resultados; Relevância social e adequação dos Projetos Sociais à defesa dos direitos e garantias fundamentais afetos às atribuições constitucionais do Ministério Público.”

Administração Pública, sociedade civil e entes do mercado. Além de alargar o elenco de *stakeholders*, o novo dispositivo deixou clara a supervalorização da integridade como fator legitimador de atuação conjunta do MP via PROPS, o que, além de ser pilar imprescindível para a institucionalização da Nova Governança Pública, para a atuação ministerial na defesa do patrimônio público possui especial relevo.

Sobre a atividade ministerial por meio de Projetos Sociais, também nos moldes do que externaliza o perfil de atuação conforme a NGP, Jairo Cruz Moreira e Cássio Henrique Afonso da Silva afirmam que:

No que se refere à participação em Projetos Sociais, devem ser observados os princípios da transformação social, publicidade, participação social, eficiência, cooperação, utilidade social, priorização da prevenção, reparação integral, máxima coincidência entre o dano e a reparação, máxima precisão dos objetivos e metas, avaliação e monitoramento periódicos dos resultados e flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos e garantias fundamentais⁹¹⁴.

Paulo César Vicente de Lima afirma que não raras vezes os membros do MP se deparam com situações sociais para as quais a solução formal da judicialização ou mesmo a celebração de TAC não atinge os resultados esperados pela sociedade e que ocasiões levam ao descrédito institucional e à frustração das legítimas expectativas do cidadão, que perquire, sobretudo, a realização de sua necessidade na vida real. Assim, afirma ele que “o projeto social é um instrumento para ser utilizado subsidiariamente em situações sociais complexas que estão a desafiar instrumentos que não os tradicionalmente manejados”, sem que o instrumento ou prática do Projeto Social seja substituto da realização das políticas públicas, cuja ineficácia deve ser enfrentada pelos instrumentos tradicionais de atuação do MP⁹¹⁵.

Aderindo perfeitamente ao que propugnamos, por meio dessa nova metodologia de utilização dos instrumentos administrativos do MP no exercício da função finalística de combate à corrupção, que leva em conta princípios e práticas do modelo de gestão da Nova Governança Pública, o autor assim escreve sobre o PROPS:

⁹¹⁴ MOREIRA, Jairo Cruz; SILVA, Cássio Henrique Afonso da. Modelagem de Atuação Institucional como Critério Avaliativo: Aspectos Gerais. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, Brasília, v.4, p.41-52, 2017, p.47.

⁹¹⁵ LIMA, Paulo César Vicente de. A avaliação da efetividade da atuação do Ministério Público através de projetos sociais. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, Brasília, v.4, p. 211-225, 2017.

É nessa perspectiva que se pretende seja o projeto social utilizado, isto é, como instrumento de transformação social da realidade, em que, a partir da articulação interinstitucional, do estabelecimento de parcerias com órgãos públicos, sociedade civil e academia, possa-se discutir estratégias de enfrentamento das complexidades, estabelecer-se objetivos específicos, pactuar-se matriz de responsabilidades, monitorá-las coletivamente e eventualmente rever, repactuar. (...)

A forma participativa e dialógica que deve imperar na elaboração e execução de um projeto social tem o condão de aproximar o Ministério Público de grupos que tenham suas necessidades humanas e valores ameaçados. Em sendo a construção da atuação sinérgica, democrática e participativa, não há dúvidas de que o caminho a ser percorrido terá o condão de contribuir para a autonomia dos sujeitos participantes.⁹¹⁶

Além dos requisitos e princípios que compõem condições prévias ou elaboração do Projeto Social (planejamento estratégico), todos insculpidos na Carta de Brasília, segundo a norma do MPMG, que segue a linha da governança pública, o PROPS possui ainda duas outras fases: a da execução e a da culminância e acompanhamento.

Por uma metodologia de governança, a fase de execução deve contemplar o cumprimento das atividades pactuadas em forma de cronograma, para o qual o membro do Ministério Público pode lançar mão de todas as prerrogativas típicas dos procedimentos administrativos, para firmar um mínimo formal e procedimental ao feito (notificações e requisições), além de poder incluir no curso do PROPS outros instrumentos, como as reuniões e as audiências públicas.

A seu turno, a fase de conclusão e monitoramento (ou controle executório) do PROPS consiste no encerramento formal do procedimento, que pode decorrer ou da consecução de seus objetivos ou da impossibilidade de atendimento devidamente justificada.

Muito embora nas referidas normas pesquisadas não haja referência procedimentais formais às formas de monitoramento, este, geralmente, é levado a cabo por meio da criação de comitês, os quais, em reuniões periódicas, promovem o acompanhamento da implementação do cronograma e, de acordo com as necessidades concretas, repactuam as atividades acordadas.

Num modelo de governança pública, a publicidade do PROPS deve ser ampla e irrestrita com vistas ao fortalecimento da atuação em rede (parcerias, novos apoiadores, garantia da continuidade e fomento à sinergia institucional). Além disso, deve haver avaliação sobre as a frequência das reuniões de monitoramento, do conhecimento do projeto pelos órgãos de controle social e da efetiva participação destinatários do projeto.

⁹¹⁶ Ibidem, p. 214-215.

O PROPS viabiliza a priorização da prevenção à corrupção, que tem a aptidão de garantir resultados mais eficientes, gerando uma maior queda nos casos de corrupção, com o menor emprego de recursos. Pela análise da própria justificativa do PROPS é possível verificar se o princípio da eficiência está sendo cumprido.

A cooperação é imanente à natureza do PROPS e deve ser controlada pela análise da postura cooperativa e dialógica do membro do MP que participa do projeto, o que pode ser muito bem executado pela participação nas reuniões de monitoramento, que devem contar com a presença dos diversos parceiros.

Paulo César Vicente de Lima traça o objetivo da avaliação e monitoramento dos PROPS e algumas características metodológicas da utilização do referido instrumento que, embora pouquíssimo exploradas teórica e pragmaticamente, se adequam perfeitamente aos princípios e práticas da Nova Governança Pública e têm grande potencial de geração de resultados positivos:

A avaliação e o monitoramento periódicos devem convolar-se em estratégia de aproximação, empoderamento social e autonomia, sendo certo que o membro do MP não deve trazer para si o protagonismo exclusivo da ação. A participação social deve ser a tônica do projeto social de forma que os parceiros e destinatários da ação conheçam os objetivos e metas e reconheçam nos parceiros e coordenadores os responsáveis pela implementação. A flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos e garantias fundamentais sinaliza acerca da necessidade de uma interpretação integradora e teleológica dos aspectos e controvérsias sobre o projeto⁹¹⁷.

Apesar de serem pouquíssimos os casos concretos de utilização do PROPS no campo do combate à corrupção (área da defesa do patrimônio público)⁹¹⁸, é possível citar alguns exemplos eloquentes do poder de promoção dos preceitos de NGP do instrumento e de sua capacidade de propiciar a abrangência e eficiência da missão institucional de tutela do patrimônio público.

Um caso de repercussão nacional, iniciado como “campanha”, mas que, devido à amplitude das atividades, acabou por ser materializado e instrumentalizado como verdadeiro Projeto Social em cada ramo do MP em que fora encampado⁹¹⁹, foi o “O que

⁹¹⁷ Ibidem, p.222.

⁹¹⁸ Apenas 81 PROPS na área do Patrimônio Público, em curso até 16 de agosto de 2022, segundo informações obtidas junto ao CAOPP-MPMG.

⁹¹⁹ Entende-se que a campanha foi, verdadeiramente, um Projeto Social porque, embora não tenham sido as ações instrumentalizadas sob essa espécie de procedimento administrativo, foram muito além de uma mera divulgação do tema. Tratou-se de “um conjunto integrado de atividades e da articulação interinstitucional, transformar uma parcela da realidade, reduzindo, eliminando ou solucionando um problema e/ou promovendo a tutela dos direitos ou interesses tuteláveis pelo Ministério Público”, nos termos do que define a Res. Conj. PGJ CGMP n° 2/2013 do MPMG.

você tem a ver com a corrupção”. Lançado em 2004 pelo Ministério Público de Santa Catarina, a campanha (projeto) foi nacionalizada em 2008 com o apoio do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPGE) e da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP).

Na esteira da NGP, o desenvolvimento do projeto, que possuía dois objetos bem definidos - prevenção e repressão à corrupção - compreendeu ações das mais diversas áreas de atuação: a) informativa, pela divulgação dos vídeos dos projetos nos meios de comunicação, televisão, rádio, jornais, cinemas etc.; b) educativa, por meio da distribuição de cartazes, gibis, dvd's e material de divulgação da campanha em escolas; c) concursos de redação, de desenho e de projeto e desenvolvimento de atividades pedagógicas nas escolas nacionais; d) esportiva, pela divulgação em eventos esportivos; e) cultural, com a apresentação da peça de teatro que leva o nome do projeto; f) mobilizações populares, por passeatas, shows, concursos, pedágios nas rodovias em parceria com a Polícia Rodoviária Federal; g) cursos de capacitação; e h) atuação em rede, por meio de convênios e termos de cooperação para a divulgação e execução do projeto com universidades, empresas, instituições, órgãos públicos, associações, fundações, ONGs, etc..

Para ilustrar os efeitos positivos dessa campanha, instrumentalizada por autêntico Projeto Social, o Centro de Apoio Operacional de Combate à Corrupção e Defesa do Patrimônio Público (CACOP), do Ministério Público do Estado do Piauí, divulgou, em 2014, os resultados obtidos junto às escolas públicas de ensino fundamental e médio da capital daquele Estado, que aderiram à campanha e realizaram diversas atividades de conscientização e prevenção à corrupção⁹²⁰.

Mais recentemente e sob a autêntica rubrica do PROPS, o MPMG vem produzindo alguns projetos sociais de destaque na área do combate à corrupção, justamente no caminho da institucionalização da NGP.

Mencione-se o PROPS de n. MPMG-0701.16.001382-0, instaurado na 18ª Promotoria de Justiça de Uberaba, cujo objeto foi propiciar a formação de opinião sobre o ato ilícito da corrupção e as mazelas sociais decorrentes, promovendo a consciência e o comportamento ético no âmbito de empresários, comerciários e comerciantes de Uberaba

⁹²⁰ PIAUÍ. Ministério Público do Estado do Piauí. Disponível em: <<https://www.mppi.mp.br/internet/2014/12/campanha-o-que-voce-tem-a-ver-com-a-corrupcao-produz-resultados-positivos-junto-a-rede-publica-de-ensino/&cd>> Acesso em: 1. fev. 2023.

e região. Cumpridos integralmente seus objetivos geral e específico, bem como o cronograma, com o respectivo acompanhamento, o feito foi encerrado em 2018⁹²¹.

Em conclusão, o PROPS se afigura como um eficiente instrumento de atuação do Ministério Público, especialmente na área do combate à corrupção, com viés mais preventivo. Para incrementar tal eficiência, deve haver regulamentação nacional do procedimento (forma, conteúdo, execução e monitoramento) e utilização de uma metodologia que externalize, pelo próprio instrumento, os princípios e práticas da NGP em sua utilização subsidiária no tratamento de situações sociais complexas para as quais as demais ferramentas ministeriais tradicionais não sejam capazes de produzir a resposta adequada, possibilitando-se a efetiva participação popular, a transparência, a atuação em rede, a prestação de contas, a responsividade e a solução consensual mais adequadas aos casos concretos, sem, contudo, substituir as políticas públicas.

QUADRO 15- Matriz sintética de análise do PROPS

Área de Atuação	Finalística
Tipo de instrumento administrativo	PROPS
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Baixo
Características prevalentes na utilização	Ausência de padronização nacional
	Ausência de previsão no PE e no PGA-Finalístico
	Ausência de capacitação dos recursos humanos
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Baixa ou incipiente
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Padronização nacional
	Previsão no PE e no PGA-Finalístico
	Implementação da atuação em rede e coconstrução de políticas públicas consensualidade efetiva
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

4.3.9 Órgãos Especializados No Combate à Corrupção e Programa de Redução de Acervo das Promotorias de Defesa do Patrimônio Público do MPMG (PRA-PP Do MPMG)

Apesar de classificáveis como estruturas administrativas, os órgãos especializados no combate à corrupção também se encaixam na categoria de instrumentos de atuação

⁹²¹ Informações obtidas junto à 18ª Promotoria de Uberaba.

finalística, sob a ideia da racionalização, da reestruturação e da regionalização como vetores de governança pública no Ministério Público.

A reestruturação da atuação em órgãos especializados e regionalizados é uma necessidade impreterível das novas e complexas relações sociais e das novas estruturas do Estado e da Administração Pública.

O anacronismo do Ministério Público em conceber seu trabalho de forma desplanejada e isolada em unidades administrativas estanques – Promotorias e Procuradorias – pode derrocar a credibilidade social que ainda ostenta, em razão da ineficácia responsiva às demandas públicas cada vez mais heterodoxas, especialmente os casos de corrupção.

Berclaz e Moura ensinam que para neutralizar este prognóstico catastrófico de incapacidade responsiva e deslegitimação social, exige-se o advento de uma nova postura administrativa, pautada pela regionalização, consistente no redimensionamento do espaço de atuação dos órgãos de execução, substituindo-se a atividade isolada e segmentada, ainda predominante, pela “mobilização dialética de grupos e forças-tarefas coordenadas e comprometidas com a importância da organização em rede, a partir das chamadas Promotorias de Justiça Regionais”⁹²².

Segundo os autores, essa reestruturação, que avança para além do que o proposto pelo modelo gerencial, produz atuação em rede, permite maior uniformidade da ação do Ministério Público e promove a aproximação e a edificação de valores solidários entre os seus membros, com a vantagem da eficiência na atuação (melhores resultados, com os menores custos). Em superação ao modelo gerencial e em harmonia com os princípios e práticas da Nova Governança Pública, explica o autor:

Isto porque a regionalização não só favorece a prioridade da atuação extrajudicial na defesa da tutela coletiva como, sobretudo, permite a criação de um arejado ambiente institucional amplamente favorável à troca de informações e à estruturação de novos canais democráticos para discussão, deliberação e planejamento das ações ministeriais passíveis de serem implementadas, respeitando-se os distintos recortes da realidade social. (...) Essa nova visão afasta velhas estruturas organizacionais e práticas gerenciais superadas, sepulta uma atuação marcadamente individual e racionaliza o contínuo crescimento do volume de serviços. Estabelecer prioridades e comprometer-se com planejamento estratégico é, em outras palavras, evitar um efetivo colapso institucional.⁹²³

⁹²² BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. Op. cit., p.235-262.

⁹²³ Ibidem, p. 249.

Justamente neste sentido, em 23 de agosto de 2016, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Recomendação n. 42, que recomenda a criação de estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal.

O artigo 1º da referida norma dispõe que os ramos do Ministério Público da União e dos Estados que ainda não o tenham feito constituam, com a brevidade possível, grupos de atuação especial para o enfrentamento à corrupção, com atuação preventiva e repressiva, e com atribuição extrajudicial e judicial, cível e criminal.

Tanto o Ministério Público Federal, quanto os Ministérios Públicos dos Estados e do DFT já iniciaram, há algum tempo, o processo de regionalização estrutural da atuação anticorrupção.

No MPF, foram criadas a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (5CCR) do MPF, com atribuição para atuar em feitos cíveis e criminais (Resolução CSMPPF nº. 20, de fevereiro de 1996, alterada pela Resolução CSMPPF nº. 148, de abril de 2014); os Núcleos de Combate à Corrupção (NCC) do MPF, em quase todos os estados da Federação, com atribuição cível e criminal e as Redes de Controle. Nos MPEs, cite-se: Grupo Especial de Defesa do Patrimônio Público (GEPP) do MPMG, com atuação preventiva e repressiva e atribuição cível e criminal (Resolução PGJ-MPMG nº. 14, de março de 2007); Grupo de Atuação Regional de Defesa do Patrimônio Público (GARPP) do MPRN, com atuação preventiva e repressiva e atribuição cível e criminal para auxiliar investigações de maior relevância social na Região Oeste daquele Estado (Resolução PGJ-MPRN nº. 117/13); Grupo Especial Anticorrupção (GEAC) do MPSC, com atuação preventiva e repressiva e atribuição cível e criminal (Ato nº. 760/2015/PGJ);

No Ministério Público Federal, as Câmaras de Coordenação e Revisão são órgãos são setoriais de coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional na instituição, organizadas por função ou por matéria, compostas por três membros, sendo um indicado pelo PGR e dois pelo CS, juntamente com seus suplentes, para um mandato de dois anos, dentre integrantes do último grau da carreira, sempre que possível (arts. 58 a 61, da Lei Complementar n. 75/1993).

No que respeita à atuação finalística, compete às CCR, nos termos do art. 62 da LC n.75/93: promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais que atuem em ofícios ligados ao setor de sua competência, observada a independência funcional; manter intercâmbio com órgãos ou entidades que atuem em áreas afins; encaminhar informações técnico-jurídicas aos órgãos institucionais que atuem em seu setor;

manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito policial, inquérito parlamentar ou peças de informação, exceto nos casos de competência originária do PGR; e decidir sobre a distribuição especial de feitos e sobre conflitos de atribuição.

A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão é dedicada ao combate à corrupção e atua nos processos judiciais e administrativos sobre atos de improbidade administrativa, nos crimes praticados contra a administração pública em geral (artigos 332, 333 e 335 do Código Penal) e nos crimes de responsabilidade de prefeitos e de vereadores previstos na Lei de Licitações. Além das funções de coordenação e revisão, compete à 5ª CCR a criação de Grupos de Trabalho para o combate à corrupção, integrados por Procuradores da República, Procuradores Regionais da República e Subprocuradores-Gerais da República.

Na área do combate à corrupção, o MPF reproduziu dos MPEs o modelo dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaecos), por resolução do Conselho Superior, no ano de 2013, mas sua efetiva implantação começou apenas em 2020. Além disso, a instituição federal realizou a regionalização do combate à corrupção em Núcleos de Combate à Corrupção e Redes de Controle, nos 27 Estados Federados e no Distrito Federal.

Neste campo específico de atuação, o MPF vem dando claras amostras de institucionalização da NGP nesta sua atividade finalística. Com efeito, a 5ª CCR instituiu, por meio da Portaria 5ª CCR nº 1, de 5 de fevereiro de 2015, o Grupo de Trabalho “Lei de Improbidade Administrativa”, para o qual, Seguindo a linha de participação democrática interna e da transparência, o a 5ª CCR publicou edital de chamamento para preencher 5 (cinco) vagas para composição do referido GT⁹²⁴, cujo objetivo foi propor medidas para o aprimoramento dos instrumentos normativos destinados ao enfrentamento da corrupção e da improbidade administrativa, em especial da Lei nº 8.429/92, bem como para acompanhar o Projeto de Lei do Senado Federal nº 543, de 2013, e correlatos.

Em 30 de março de 2016, o Colegiado da 5ª CCR instituiu o Grupo de Trabalho “Efetividade das condenações por ato de improbidade”, cujo objetivo é o aprimoramento da atuação institucional em favor da efetivação de condenações irrecorridas em ações de responsabilização por improbidade administrativa e outras ajuizadas pelo MPF antes do

⁹²⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. **Edital de Chamamento 5. CCR n. 2/2014, de 5 de fevereiro de 2015.** Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/grupos-de-trabalho/gts-encerrados/gt-lei-de-improbidade-administrativa/docs/Edital%20de%20Chamamento%20GT%20Lei%20de%20Improbidade.pdf>> Acesso em: 8 fev. 2023.

trânsito em julgado⁹²⁵ e, nos termos das diretrizes da atuação em rede, da prestação de contas e da responsividade, o 1º Relatório aponta diversos resultados, categorizados em: reuniões; atos instrutórios e atos estratégicos e planejamentos⁹²⁶. As principais conclusões preliminares do referido GT foram que, das reuniões, estudos e contatos descritos, identificou-se inúmeras vantagens na utilização do CNICIAI (Cadastro Nacional de Condenados por Atos de Improbidade Administrativa e Inelegíveis) e da respectiva ferramenta de *web service* como banco de dados central de acesso e referência informatizada para concretizar a maior eficiência (decorrente da automação) da efetividade das sanções de proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios fiscais e creditícios. Apesar dessas vantagens do CNICIAI, o GT identificou algumas eficiências, para cujas soluções trabalhará: baixa alimentação; deficiências técnicas do sistema e condicionamento da alimentação do CNICIAI ao trânsito em julgado,

As Forças-Tarefas também são potentes instrumentos de governança pública para aumento da eficiência no combate à corrupção, das quais se pode citar como mais eloquente exemplo a Força-Tarefa Lava Jato, cujos colossais resultados foram definitivos para a mudança de paradigma do combate à corrupção de forma planejada estrategicamente, com cooperação em rede concertada, com participação democrática interna e externa; transparência, prestação de contas e responsividade.⁹²⁷

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais também vem priorizando a atuação por grupos de trabalho, forças-tarefa e regionalização estrutural no combate à corrupção, sobretudo pela grandeza territorial e pelas grandes diferenças regionais do ente federado estadual. Em 2014 foi lançado o Programa de Proteção ao Patrimônio Público (PPPP), instituído pela Resolução PGJ nº 11/2014 e ampliado pela Resolução PGJ nº 16/2016, cuja colaboração com os órgãos de execução resultou, entre 2017 e 2020, na cooperação em 766 procedimentos extrajudiciais.

⁹²⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **Edital de Chamamento 5. CCR n. 3, de 5 de abril de 2016.** Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/grupos-de-trabalho/efetivacao-das-condenacoes-por-ato-de-improbidade/docs/Edital%20de%20Chamamento%20GT%20Efetivacao%20das%20Condenacoes%20por%20Ato%20de%20Improbidade.pdf>> Acesso em: 8 fev. 2023.

⁹²⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. **1 Relatório GT Efetivação das Condenações por Ato de Improbidade Administrativa.** Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/grupos-de-trabalho/efetivacao-das-condenacoes-por-ato-de-improbidade/docs/Relatorio_GT_Efetivacao_das_Condenacoes.pdf> Acesso em: 8 fev. 2023.

⁹²⁷ Apesar de algumas pontuais decisões do Supremo Tribunal Federal no sentido da anulação de determinados processos, a FT Lava Jato resultou, apenas financeiramente, em: R\$ 4,3 bilhões devolvidos aos cofres públicos (Petrobras, União etc); R\$ 2,1 bilhões previstos em multas compensatórias decorrentes de acordos de colaboração; R\$ 12,7 bilhões previstos em multas compensatórias decorrentes de acordos de leniências; R\$ 14,7 bilhões previstos de recuperação; e R\$ 111,5 milhões de renúncias voluntárias de réus.

A partir de 2018 a regionalização e a atuação em rede no combate à corrupção ganharam força no MPMG, com a criação dos Núcleos de Atuação Regional Integrada na Defesa do Patrimônio Público (NARIN), a instalação de quatro novas coordenadorias regionais de Defesa do Patrimônio Público (Divinópolis, Lavras, Passos e Paracatu) e a instituição do Núcleo Especial de Combate à Corrupção (NECC) - Resolução PGJ nº 11/2018. Além disso, a criação do Grupo de Atuação Especial Regional e Temporária na Defesa do Patrimônio Público (GAT) - Resolução PGJ nº 07/2019 - resultou na cooperação, *in loco*, às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público pertencentes às regionais do Vale do Jequitinhonha e Mucuri (agosto/2018) e Norte de Minas (maio/2019), com expressivo aumento da eficiência, totalizando a análise de mais de mil procedimentos extrajudiciais, com ajuizamento de ações, oferecimento de denúncias e arquivamentos, conforme a Tabela 20 abaixo:

TABELA 20 - Resultados do GAT no biênio 2018/2019

Ano	Número de procedimentos analisados	Número de ações ajuizadas
2018	560	14
2019	538	13

Fonte: MPMG, 2023⁹²⁸

Em 2020, foi criada no MPMG a Força-Tarefa COVID-19, da qual faz parte o CAOPP, que expediu a Nota Técnica CAO-PP 3/2020 e diversos outros materiais, para auxiliar os órgãos de execução do MPMG nas demandas apresentadas. Por fim, para exemplificar a operosidade do GEPPP, de acordo com o último relatório de atividades publicado, referente ao ano de 2019, foram: 46 ações de improbidade administrativas; 23 ações de reparação de danos; 17 (dezessete) ações cautelares cíveis (quebras de sigilo); 9 denúncias; 2 arquivamentos criminais; 94 arquivamentos cíveis; 12 TACs; 3 colaborações premiadas; 1008 despachos determinando diligências cíveis; e 71 despachos determinando diligências criminais. Além disso, comprovando a eficiência da atuação de órgãos especializados no combate à corrupção, o Relatório de Atividades 2022 do CAOPP informa os seguintes dados, de acordo com a Tabela 21 abaixo:

TABELA 21 - Relatório de Atividades 2022 do CAOPP-MPMG

Participação em audiências públicas	0
-------------------------------------	---

⁹²⁸ MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Patrimônio público e combate à corrupção.** Disponível em: <
https://gestaoestrategica.mpmg.mp.br/areas_tematicas/patrimonio_publico_combate_corrupcao.html >.
 Acesso em: 8 fev. 2023.

Participação em audiências judiciais	0
Participação em órgãos e conselhos da área	3
Especificação dos órgãos e conselhos	ARCCO – Ação integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção em Minas Gerais ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro RMI – Rede Mineira de Integridade
Informações técnico-jurídicas	3
Respostas a consultas	58
Avisos	19
Boletins Informativos	2
Notícias de Fato	Instauradas: 6 Arquivadas: 3
Procedimentos de Apoio à Atividade Fim	Instaurados: 141 Arquivados: 151
Procedimentos Administrativos	Instaurados: 4 Arquivados: 0
Outros atendimentos	Materiais encaminhados: 76 Orientações por e-mail: 32 Atendimentos telefônicos: 290

Fonte: MPMG, 2023

Seguindo o rumo do que determinam os princípios e práticas da NGP, em 17 de maio de 2022, a Procuradoria-Geral de Justiça, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais publicou a Resolução PGJ n. 15, que criou o Programa de Redução de Acervo das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (PRA-PP), com vistas à análise e conclusão de Inquéritos Civis - IC em tramitação no Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

A criação do PRA-PP levou em consideração o acúmulo de atribuições das Promotorias de Justiça que dificulta a celeridade do trâmite dos Inquéritos Civis Públicos da área de defesa do patrimônio público, a existência de 1.807 Inquéritos Civis relacionados com o Patrimônio Público, instaurados até 31 de dezembro de 2014 e a necessidade de aperfeiçoar a atuação dos Órgãos de Execução do MPMG com atribuições na defesa do Patrimônio Público para dinamizar o controle da Administração Pública, assegurando o aprimoramento e a celeridade no combate à corrupção, um dos grandes anseios da sociedade brasileira e uma das ações consideradas prioritárias no mapa estratégico da Instituição.

O objetivo do programa é contribuir para a eliminação ou diminuição de acervo de procedimentos antigos – na primeira fase, instaurados até dezembro de 2014 – nas Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, viabilizando a liberação e aumento da capacidade de trabalho para enfrentamento de casos mais graves de corrupção e desvio de recursos, para o que o cabe ao Procurador-Geral de Justiça designar Promotores de Justiça para atuarem como cooperadores, mediante solicitação de cooperação pelo Promotor Natural.

Interessante notar que, na trilha da atuação em rede, da participação democrática interna e da transparência, abriu-se a oportunidade dos interessados em cooperar se inscreverem junto ao CAOPP, com o incentivo de compensação pelo trabalho extraordinário desempenhado, na forma do inciso VII do artigo 2º da Resolução PGJ 12/2021, à razão de um dia de compensação por cada procedimento efetivamente concluído. Nos termos do que prega a efetiva resolutividade, considera-se conclusão a realização fundamentada de promoção de arquivamento, a celebração de TAC ou ANPC, ou a propositura da ação judicial cabível.

A metodologia do PRA é a seguinte: 1º) levantamento de dados junto ao SRU quanto ao acervo de procedimentos instaurados e ainda em andamento no MPMG na área de defesa do patrimônio público; 2º) definição de “ponto de corte” temporal para o desenvolvimento da primeira fase do programa: dezembro de 2014; 3º) proposta e publicação de Resolução pelo PGJ para instituição do programa (Resolução PGJ 25/2022); 4º) publicação pelo CAOPP de fluxograma visual e explicativo do desenvolvimento do programa; 5º) desenvolvimento do programa por meio de a) chamada para pedidos de cooperação pelas unidades com feitos antigos; b) Chamada para órgãos de execução com disposição para atuar nos feitos acima em regime de cooperação; c) recebimento dos procedimentos via SEI; d) distribuição dos procedimentos aos cooperadores, de forma gradual, com atuação simultânea em até 15 procedimentos, conforme disponibilidade informada; e) Controle da conclusão dos procedimentos distribuídos e comunicação à Chefia de Gabinete para registro da compensação.

O programa teve início efetivo em 01/07/2022, quando os procedimentos começaram a ser remetidos ao CAOPP e, embora ainda esteja em curso, é possível destacar alguns resultados já alcançados em 7 meses de atividades (até fevereiro de 2023), conforme Tabela 22 abaixo:

TABELA 22 - Resultados do PRA-2022/2023

Número de Procedimentos solicitados para cooperação	Número de procedimentos distribuídos para cooperação	Número de procedimentos concluídos	Média de dias para conclusão dos procedimentos
Entrância especial: 47 Segunda entrância: 283 Primeira entrância: 173 Total: 502	Entrância especial: 47 Segunda entrância: 200 Primeira entrância: 152 Total: 399	Entrância especial: 23 Segunda entrância: 128 Primeira entrância: 109 Total: 260	Sem o PRA: > 10 anos Com o PRA: 40 dias

Fonte: autoria própria

Da análise dos dados extraídos do Relatório do PRA-PP referente aos anos de 2022 e 2023, atualizado até fevereiro de 2023, conclui-se pela extrema eficiência do referido instrumento de atuação, que, numa clara demonstração de institucionalização da Nova Governança Pública, põe em prática alguns dos principais princípios e ações desse modelo de atuação, com grande potencial para executar eficientemente a missão de combate extrapenal à corrupção (improbidade administrativa): planejamento estratégico; atuação em rede; racionalização/regionalização; consensualidade sancionadora; transparência; prestação de contas/responsividade; integridade e eficiência.

QUADRO 16 - Matriz sintética de análise dos Órgãos especializados no combate à corrupção e Programa de Redução de Acervo das Promotorias de Defesa do Patrimônio Público do MPMG (PRA-PP do MPMG)

Área de Atuação	Finalística
Tipo de instrumento administrativo	Órgãos especializados no combate à corrupção e Programa de Redução de Acervo das Promotorias de Defesa do Patrimônio Público do MPMG (PRA-PP do MPMG)
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Alto
Características prevalentes na utilização	Prevalência repressiva
	Pouca abrangência quantitativa (territorial e temporal)
	Incipiência
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Média
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Priorização da prevenção
	Ampliação estrutural e da abrangência territorial e temporal dos órgãos e programas
	Ampliação da atuação em rede concertada com outros órgãos de controle
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

4.3.10 Controle Social

Atrelado ao Ministério Público, na funcionalidade anticorrupção, o controle social pode ser compreendido sob duas dimensões: (a) interna: como instrumento de controle da atuação administrativa (inclusive disciplinar) e funcional do próprio Ministério Público e (b) externa: como instrumento ou ferramenta de auxílio ao Ministério Público no controle externo da Administração Pública.

Num ambiente contemporâneo de uma sociedade complexa, dinâmica e plural, como a brasileira, regida por uma constituição republicana, consagradora de um modelo

de Estado Democrático de Direito, em que a Administração Pública deve observar direitos e garantias fundamentais de todas as dimensões, sobretudo metaindividuais como o patrimônio público (*lato sensu*), o controle social é ferramenta indispensável à boa governança pública.

No início dos anos 2000, Norberto Bobbio já definia o controle social como “um conjunto de meios de intervenção acionados por grupos sociais para induzir o confronto do sistema normativo de uma sociedade”⁹²⁹, o que assumiu contornos mais modernos dados por Smulovitz e Peruzzotti (*societal accountability*), concebido como um mecanismo vertical, não eleitoral, de controle dos agentes, especialmente de autoridades políticas, baseado nas ações de matriz múltipla de associações de cidadãos e movimentos sociais, bem como na mídia, que visam a expor transgressões governamentais, trazendo novas questões para a agenda pública, ou ativando a operação de agências horizontais.⁹³⁰

Não se olvide, todavia, da possibilidade de o controle social ser exercido individualmente sobretudo na atualidade, em que, ao menos por determinação normativa (LAI), a Administração Pública deve disponibilizar as informações em sítios eletrônicos, viabilizar seu acesso e criar canais de comunicação cidadã.

Justamente no sentido da institucionalização da NGP, Almeida e Zymler ensinam que um dos maiores desafios das democracias contemporâneas seja, efetivamente, “construir um modelo de governo baseado no controle institucionalizado exercido pelo povo soberano sobre os detentores do poder político”⁹³¹.

No plano interno, a fiscalização social da atuação do Ministério Público, em ambas as suas frentes de atuação, administrativa e finalística, especialmente a de combate à corrupção, é ferramenta indispensável no contexto de uma república, sob a égide do Estado Democrático de Direito. Trata-se do “*controle ao controlador*”, ou seja, o exercício do controle social sobre a Instituição encarregada pela CR/88, por sua própria natureza, de desempenhar o controle externo da Administração Pública – tutela do patrimônio público e responsabilização das responsáveis pelos ilícitos em seu detrimento.

⁹²⁹ BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Trad.: Carmen C. Varriale et al. 12 ed. Brasília: UnB, 2002.

⁹³⁰ SMULOVITZ, Catarina; PERUZZOTTI, Enrique. Social Accountability: an introduction. In: SMULOVITZ, Catarina; PERUZZOTTI, Enrique (eds). **Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies**. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 2006. p.8.

⁹³¹ ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Roque; ZYMLER, Benjamin. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público privadas**. 2 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.119.

É importante consignar que esse controle social interno do MP se perfaz não somente sobre o exercício de suas atividades finalísticas, mas, também e não raras vezes, sobre o desempenho de suas funções administrativas, como, por exemplo: controle dos concursos públicos (criação do número de vagas dentro dos parâmetros legais, realização do certame, observância dos critérios constitucionais e legais para convocação e nomeação); controle da movimentação na carreira dos membros e servidores de acordo com o interesse público; controle de gastos, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal; controle da transparência, nos termos da LAI; controle disciplinar dos membros e servidores por eventuais faltas funcionais, etc..

Essa fiscalização social sobre a atividade administrativa do Ministério Público pode ser exercida, individual ou coletivamente, por meio de vários instrumentos (manifestações), elencados na Resolução CNMP n. 153/2016: (i) reclamações: manifestações de insatisfação, por ação ou omissão atribuída ao MP, membros ou servidores; (b) críticas: manifestações de censura contra ato, procedimento, serviço ou posição adotada; (c) representação: manifestações residuais; (d) sugestões: proposta de melhoria, aprimoramento ou inovação; (e) elogios: manifestações de satisfação ou reconhecimento da qualidade dos serviços, atos ou procedimentos; e (f) pedidos de informação: manifestações que se enquadrem aos dispositivos da LAI.

O meio mais comum de veicular esses instrumentos é o eletrônico, que pode ser via Ouvidoria do MP⁹³², via e-mail, por via telefônica e via mensagens eletrônicas por aplicativos. Além disso, é possível a exteriorização presencial dessas manifestações, por meio do atendimento ao público (art. 32, II, da LONMP), realizado pelos próprios membros ou pelos servidores, além, é claro, das audiências públicas, reuniões e palestras. Nos termos da LAI, os sítios eletrônicos do CNMP e de todos os ramos do MP dispõem de atalhos específicos para a publicação das informações públicas (“Portais da Transparência”) e para a veiculação dessas manifestações (*links* de serviços aos cidadãos, Ouvidoria, formulário de requerimento de informações nos termos da LAI).

No caso do CNMP, o controle social do MP pode ser veiculado, basicamente, sob a forma de três manifestações: (i) Representação por Inércia ou Excesso de Prazo – RIEP; (ii) Procedimento de Controle Administrativo – PCA ou (iii) Pedido de Providências –

⁹³² Como já mencionado, no MPMG, a Ouvidoria possui um canal especializado “Espaço Transparência, Integridade e *Compliance* na Administração Pública - ETICA”, para o recebimento de manifestações para detecção de eventuais irregularidades de falhas de controle, fraudes internas e externas, atos ilícitos e descumprimento de princípios éticos e políticas internas.

PP. Essas manifestações devem ser registradas pelo Sistema Integrado de Processos Eletrônicos – ELO (Resolução CNMP n. 119/2015), para o que o Conselho até elaborou o documento “Direito à informação o papel do Ministério Público e a importância do controle social”.⁹³³

De outro lado, na dimensão externa, o controle social da administração pública é exercido de forma auxiliar às funções anticorrupção exercidas pelo Ministério Público, como decorrência de uma nova visão de atuação em rede, coparticipativa, baseada na transparência e na abertura de canais de comunicação entre a Instituição e a sociedade civil, coletiva ou individualmente representada.

Na esteira da identificação de um novo modelo de gestão pela governança pública (NGP), Schiefler afirma que, nos últimos tempos, mais evidentemente na última década, houve uma retomada da consciência teórica e prática da viabilidade e das vantagens da participação democrática do cidadão na administração pública, inclusive nas atividades usualmente promovidas exclusivamente por órgãos e entidades vinculados ao Estado, como o controle da administração pública ora tratado, cujo pressuposto imprescindível para o exercício é a transparência⁹³⁴.

Em convergência a tudo isso, num modelo de governança pública, propõe-se que o controle social da administração pública pode (deve) funcionar como instrumento auxiliar de atuação do Ministério Público contra a corrupção. Para que isso seja levado a efeito de forma eficiente, é necessário que esteja firmado sobre os pilares da atuação em rede, da participação administrativa democrática, da integridade, da transparência e da prestação de contas/responsividade.

Essa atuação social auxiliar pode ser exercida de forma preventiva ou repressiva. A primeira, pode ser veiculada pela iniciativa legislativa⁹³⁵, interação em palestras

⁹³³ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Direito à informação: o papel do Ministério Público e a importância do controle social**. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/08-05_Guia_Direito_a_Informa%C3%A7%C3%A3o_Completo.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2022.

⁹³⁴ SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Controle na Lei Federal número 13.019/2014: a convivência do controle de resultados e de meios nas parcerias voluntárias. In.: SOUZA, Rodrigo de Pagani; PEREZ, Marcos Augusto (Coord.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p.272-273.

⁹³⁵ O exemplo mais eloquente desta forma de controle social foi Projeto de Lei n. 4.850/2016, chamado de “10 Medidas Contra a Corrupção”, coordenado pelo Ministério Público Federal e elaborado por especialistas no combate à corrupção com experiência internacional. Cumprindo a exigência do art. 61, §2º, da CR/88, o projeto teve a adesão de mais de 1,7 milhão de pessoas (mais de 1% do eleitorado nacional), distribuídas pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Infeliz, mas não inadvertidamente, o projeto foi totalmente desconfigurado pelos Deputados Federais e ensejou uma série de medidas de enfraquecimento do enfrentamento à corrupção, como os novos textos da Lei de Abuso de Autoridade e da Lei de Improbidade Administrativa.

promovidas pelo membro ou servidor do MP, reuniões, audiências públicas, atendimento ao público ou pelas manifestações eletrônicas via sistemas de ouvidoria. A segunda, pela via extrajudicial (notícias de fato) ou pela via judicial das ações coletivas (art. 5º, V, da Lei n. 7.347/85) ou da ação popular (art. 1º da Lei n. 4.717/65), que exigem intervenção obrigatória do Ministério Público como *custos iuris/custos societatis*, em razão d patente interesse público decorrente da tutela do patrimônio público, ou como parte, nos casos de abandono da ação por parte do autor (art. 5º, § 3º da LACP e art. 6º, § 4º, da LAP).

A ideia é potencializar a institucionalização do controle social, como instrumento auxiliar do MP no combate à corrupção, pelo incremento e práticas do modelo administrativo de Governança Pública, especialmente pela atuação em rede, pela participação administrativa democrática, pela integridade, pela transparência e pela prestação de contas/responsividade.

Reputa-se como de suma importância que o fomento por parte do Ministério Público a essa consciência cívica e à própria participação social no controle externo da Administração Pública seja matéria incluída nos PEs e nos PGAs.

Tornar pública a ideia de que o controle social é indispensável para a boa administração pública e para o desempenho mais eficiente da atuação do Ministério Público no combate à corrupção.

Palestras locais (em escolas, nas Câmaras Municipais, etc.), campanhas publicitárias (nos veículos de mídia e nos próprios sítios eletrônicos dos MPs) e a interlocução interinstitucional e social para a formação de “redes de integridade e controle” são ótimas ferramentas para difundir essa construção em rede com a sociedade civil e que já se encontram em fase inicial de desenvolvimento no Brasil, como se verá ao final deste capítulo.

QUADRO 17 - Matriz sintética de análise do Controle Social

Área de Atuação	Finalística
Tipo de instrumento administrativo	Controle social
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Médio
Características prevalentes na utilização	Prevalência repressiva
	Parco conhecimento público
	Dificuldades para interação e acesso à informação
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Média
	Priorização da prevenção

Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Melhora do acesso à informação
	Fomento estratégico pelo MP
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

4.3.11 Redes de Atuação: Ampliação da Participação; Consensualidade Efetiva; Racionalização das Metas e Ações e Prestação de Conta

Falar em governança pública nas redes de atuação significa implementar os princípios e práticas desse modelo de gestão pública no funcionamento desses organismos, o que pode ser feito por meio de uma metodologia que amplie a participação de instituições públicas e da sociedade civil, que promova a consensualidade efetiva entre os componentes da rede; que planeje, execute e controle os resultados de forma racionalizada (racionalização) e que promova a prestação de contas da atuação.

O primeiro grande marco desse tipo de atuação em rede, da qual o Ministério Público faz parte e que funciona como verdadeiro instrumento de governança pública na sua atuação institucional de combate à corrupção foi a criação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, em 2003, a partir do que o Ministério Público brasileiro passou a trabalhar nesta linha de atuação articulada de forma mais sistemática.

A ENCCLA é composta apenas instituições, órgãos públicos e algumas associações de classes da magistratura, polícias e MP⁹³⁶, das três funções de poder e do Ministério Público, nos três níveis federais.

Trata-se da principal rede de articulação institucional brasileira para o arranjo, discussões, formulação e concretização de políticas públicas e soluções de enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro, consolidada em três pilares, bem alinhados à Nova Governança Pública: engajamento de alto nível dos órgãos participantes; construção

⁹³⁶ Composição da ENCCLA: Advocacia-Geral da União – AGU; Agência Brasileira de Inteligência – ABIN; Agência Nacional de Mineração – ANM; Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF; Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE; Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB; Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON; Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON; Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE; Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR; Banco Central do Brasil – BCB; Banco do Brasil – BB; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- BNDES; Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE; Câmara dos Deputados – CD; Caixa Econômica Federal – CAIXA; Casa Civil da Presidência da República - CC/PR; Casa Civil do Estado do Rio Grande do Sul - CC-RS; Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP/PR); Comissão de Valores Mobiliários – CVM; Controladoria-Geral do Distrito Federal - CG-DF; Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais - CGE-MG; Controladoria-Geral do Município de Guarulhos - CGM-GRU; Controladoria-Geral do Município de São Paulo – CGM-SP; Corregedoria-Geral da Administração do Estado de São Paulo - CGA-SP; Conselho da Justiça Federal – CJF; Conselho Nacional de Controle Interno – CONACI; Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil – CONCP; Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP; Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNPG; Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF; Conselho Superior da Justiça do Trabalho – CSJT; Controladoria-Geral da União (CGU); Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – DREI/MDIC; Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN; Grupo Nacional de Combate à Organizações Criminosas – GNCOC; Gabinete de Segurança Institucional - Presidência da República - GSI/PR; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; Ministério da Defesa – MD; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI (SEGES, SGD); Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP (SAL, CONJUR, SENAJUS, DRCI, Rede-LAB, SENAD, SENASP, SEPEN); Ministério da Previdência Social – MPS; Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - MPC-RS; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT; Ministério Público do Estado da Paraíba – MPPB; Ministério Público do Estado de Goiás – MPMG; Ministério Público do Estado do Maranhão – MPMA; Ministério Público do Estado de Minas Gerais – MPMG; Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul – MPMS; Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR; Ministério Público do Estado de Pernambuco – MPPE; Ministério Público do Estado do Piauí – MPPI; Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ; Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte – MPRN; Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul – MPRS; Ministério Público do Estado de Santa Catarina – MPSC; Ministério Público do Estado de São Paulo – MPSP; Ministério Público do Estado de Sergipe – MPSE; Ministério Público Federal – MPF; Ministério Público Militar – MPM; Ministério Público do Trabalho – MPT; Ministério das Relações Exteriores – MRE; Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF; Polícia Civil do Estado do Maranhão – PCMA; Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG; Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro – PCRJ; Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul – PCRS; Polícia Civil do Estado de Santa Catarina – PCSC; Polícia Civil do Estado de São Paulo – PCSP; Polícia Federal – PF; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN; Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PG-DF; Procuradoria-Geral do Estado da Bahia - PGE-BA; Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo - PGE-SP; Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul - PGE-RS; Procuradoria-Geral do Município de São Paulo - PGM-SP; Rede de Controle da Gestão Pública; Secretaria Especial da Receita Federal – RFB; Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo - SECONT-ES; Senado Federal – SF; Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC; Superintendência de Seguros Privados – SUSEP; Tribunal de Contas da União – TCU; Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE-RS; Tribunal Superior do Trabalho – TST; Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

coletiva de soluções, com a participação de múltiplos especialistas nas temáticas abordadas e metodologia de decisões baseadas em consenso.

Embora não possua em seus quadros permanentes de membros entidades organizadas da sociedade civil, a ENCCLA permite a participação de não membros, públicos ou não, desde que presente a pertinência temática e efetiva possibilidade de contribuição para que um resultado seja alcançado ou mesmo aprimorado.

A Estratégia funciona por meio de ações e metas anuais criadas por consenso que, de 2003 a 2022, totalizam 350, com os mais diversos resultados dentre os quais merecem menção: a) estruturantes: criação de Delegacias Especializadas em Crimes Financeiros – PF e do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCO) – Ministérios Públicos; b) produção e divulgação do conhecimento: Guias de Boas Práticas, tipologias, estudos, estatísticas; Plano de Diretrizes Contra a Corrupção; Eventos e seminários; Plataforma Única para divulgação de capacitações gratuitas “online” - IRB Conhecimento; site da ENCCLA; c) implementação e/ou difusão de sistema e compartilhamento de dados: Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA); Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA); Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS); Cadastro Nacional de Entidades Sociais (CNES); Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas (CEIS); Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (CNCIA); Cadastro de Pessoas Politicamente Expostas (PEPs); d) Minutas de atos normativos: Elaboração de minutas de propostas de leis, decretos, resoluções, instruções normativas, circulares, portarias etc.; acompanhamento legislativo da criação e alterações de vários atos normativos, principalmente da Lei n. 8.429/92, da Lei n. 12.846/13, da Lei n. 12.850/13 e da Lei n. 9.613/98.

Dentre as ações estabelecidas para 2023, resultantes da 20ª Reunião Plenária, ocorrida de 7 a 10 de novembro de 2022, estão algumas perfeitamente alinhadas aos preceitos e práticas da NGP: (i) Ação 01/2023: elaborar diagnóstico dos desafios e propor o aperfeiçoamento da governança das obras públicas, no tocante aos projetos, à execução e à prestação de contas, visando transparência e medidas anticorrupção; (ii) Ação 02/2023: propor melhorias nos programas públicos de reportantes contra a corrupção, especialmente visando à ampliação da confiança e ao engajamento dos cidadãos nos canais de denúncia, incluindo as questões relacionadas a gênero, bem como identificar iniciativas tecnológicas sobre o tema; e (iii) Ação 04/2023: Elaborar diagnóstico das medidas direcionadas a enfrentar o enriquecimento ilícito de agentes públicos.

Como mencionado alhures, seguindo a linha da atuação em rede, estabelecida com a criação da ENCCLA, o CNMP e o MPF passaram a celebrar diversos acordos e parcerias interinstitucionais, notadamente com instituições financeiras e órgãos de controle, para aumentar a eficiência da prevenção e da repressão aos atos de corrupção. Esse modelo de atuação em rede foi difundido nos Ministérios Públicos Federal e Estaduais/DFT, chegando ao ápice da institucionalização para o combate à corrupção com a criação das *Redes de Controle*, formadas pelo MP (federal e estadual), outras entidades e órgãos públicos de controle do e representantes da sociedade civil.

Em 2009 foi criada a Rede de Controle da Gestão Pública, centro decisório interorganizacional, de atuação nacional, instituído pela assinatura de um Protocolo de Intenções, firmado por diversas organizações pública, com o objetivo de aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública. Registre-se que, à época da assinatura do mencionado Protocolo, já existiam, em algumas das 27 unidades da federação, iniciativas regionais de atuação em rede de combate à corrupção, comumente chamadas de Fórum de Combate à Corrupção (FOCCO), ou Movimento de Combate à Corrupção, (MARCCO).

A metodologia de atuação dessa rede já segue a pauta da racionalização, da consensualidade efetiva, da ampliação da participação, da transparência e da prestação de contas em cada localidade na qual funciona. A formação da rede leva em conta a particularidades dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal e adotou uma opção que sobreleva a democracia participativa e a consensualidade efetiva: a não criação de uma unidade hierarquicamente superior às outras. Em outros termos, a Rede não possui uma unidade de comando, sendo que o trabalho segue a lógica da cooperação e do uso e adaptação de experiências bem-sucedidas em cada localidade⁹³⁷.

Algumas ações bastante significativas foram e continuam sendo executadas pela Rede, em todas os níveis federativos, das quais participa o Ministério Público.

Em 2021 foi lançado o Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC) com o objetivo de auxiliar os gestores das organizações públicas – das três esferas de governo e dos três poderes em todos os estados da federação – a implementar boas práticas anticorrupção. Trata-se de proposta adotada pela ENCCLA, com coordenação e

⁹³⁷ O único órgão formal da Rede é a Secretaria-Executiva, constituída em 2019, a qual está encarregada de organizar o encontro anual de coordenadores, de manter a página na internet, de ser o ponto focal na relação com órgãos e entidades nacionais e internacionais e, principalmente, de promover a difusão de boas práticas.

execução pelas Redes de Controle nos Estados e patrocinada pelo TCU e CGU, que possui as seguintes diretrizes: fortalecer as estruturas de prevenção à corrupção das organizações públicas; induzir a melhoria do perfil dos gestores públicos e manter sob controle a corrupção no País.

No primeiro ano, foi realizado diagnóstico, seguido de validação e da 1ª medição de mais de 16 mil entidades aderentes (marco zero) dos resultados consolidados. Em 2022, foi disponibilizado um roteiro de atuação, realizados 5 eventos, 3 cursos à distância sobre prevenção à corrupção. No ano de 2023, foi feita a segunda medição, com validação e serão realizados eventos e cursos.

Como dito, mais de 16 mil organizações públicas foram cadastradas no aplicativo e-Prevenção, no qual o sistema de autosserviço em auditoria permite aos gestores avaliar as boas práticas de prevenção à corrupção, além de dar-lhes acesso a sugestões para tais condutas, após oferecimento de cursos de capacitação.

Nos estados federados, as Redes de Controle, das quais fazem parte os Ministérios Públicos da União e dos Estados/DF, continuam empenhadas e já há várias ações adotadas por instituições públicas pelo país que indicam a existência de resultados palpáveis derivados diretamente do PNPC. Como exemplos, citamos: (i) as Controladorias-Gerais dos estados de Mato Grosso do Sul e de Goiás sugeriram às respectivas Redes de Controle a implementação de Programas de Integridade nos Municípios daqueles estados, valendo-se da plataforma e-Prevenção como base para a ação. Em Goiás, a sugestão foi aprovada e No Mato Grosso do Sul, será avaliada a inclusão no Plano Operacional 2023; (ii) no Pará, o Ministério Público do Estado, o Tribunal Regional Eleitoral e a Companhia Docas do Pará aprovaram e estão executando seu programa interno de integridade; (iii) no Rio Grande do Sul, o Executivo estadual lançou o Programa Gaúcho de Governança e Integridade (aprovado pelo Decreto nº 56.237, de 7 de dezembro de 2021), que faz referência direta e expressa ao PNPC; (iv) em Minas Gerais, a ARCCO-MG possui um grande número de ações e eventos, como operações conjuntas entre várias entidades e órgãos públicos de combate à corrupção, com destaque para aquelas realizadas para

prevenir e reprimir ilícitos contra a administração pública durante a Pandemia COVID-19⁹³⁸.

Considerando a necessidade de fortalecimento, ampliação e aprimoramento de compromisso e articulação institucionais voltados para o combate à corrupção no Estado de Minas Gerais e a instituição da Rede de Controle da Gestão Pública (Protocolo de Intenções firmado em 25 de março de 2009, em Brasília/DF), no dia 20 de novembro do mesmo ano, foi criada a Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção – ARCCO-MG, por meio de um Acordo de Cooperação Técnica firmado entre diversos órgãos e entidades públicos, cujo objetivo é a formação de uma rede estadual articulada para desenvolver ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao tráfego de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação dos seus quadros.

Conforme seu Regimento Interno, a rede é composta por um Colegiado, uma Coordenação Executiva e um Colaborador. Seguindo o modelo de governança pública, ao Colegiado compete, por meio de reuniões bimestrais: aprovar o planejamento estratégico e estabelecer o alinhamento da Rede de Controle e Combate à Corrupção; traçar, deliberar e concretizar as atividades necessárias à consecução dos objetivos fixados no acordo de cooperação técnica; aprovar a criação de Grupos de Trabalho (GTs) específicos para avaliar, discutir e contribuir para uma melhor atuação dos órgãos públicos no enfrentamento de temas relevantes, com divulgação dos resultados; aprovar documentos de divulgação de conteúdos relacionados aos objetivos da Rede de Controle

⁹³⁸ A ARCCO-MG atualmente é composta pelas seguintes entidades: A Rede é atualmente formada pelos seguintes órgãos e instituições integrantes da Administração Pública Municipal, Estadual e Federal: AGU - Procuradoria da União no Estado de Minas Gerais; AGU - Procuradoria Federal no Estado de Minas Gerais; Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público; Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais; Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte; Controladoria-Regional da União no Estado de Minas Gerais; Escritório de Pesquisa e Investigação da 6ª Região Fiscal da Receita Federal do Brasil; Junta Comercial do Estado de Minas Gerais; Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais; Ministério Público do Estado de Minas Gerais; MPS - Superintendência Regional Sudeste II – SR II – INSS; Polícia Civil do Estado de Minas Gerais; Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais - Ministério Público Federal; Procuradoria Regional do Trabalho - 3ª Região, em Minas Gerais; Superintendência da Polícia Rodoviária Federal em Minas Gerais; Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil – 6ª Região Fiscal Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal em Minas Gerais; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado de Minas Gerais. Cf. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas da União. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado de Minas Gerais. **ARCCO MG – Notícias relativas à Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção.** Disponível em: <<https://www.rededecontrole.gov.br/arcco-mg-noticias-relativas-a-acao-integrada-da-rede-de-controle-e-combate-a-corrupcao/>> Acesso em: 15 fev. 2023.

e Combate à Corrupção, inclusive Notas Técnicas; e opinar pela aprovação ou rejeição do ingresso de outros membros na Rede.

Vale registrar que, na reunião da ARCCO-MG, ocorrida em 05 de junho de 2019, na qual se aprovou o Regimento Interno da rede algumas ações de diagnóstico de fraudes em contratações públicas, o membro representante do MPMG (Coordenador do CAOPP-MPMG) se comprometeu a difundir aos Promotores do referido Centro de Apoio o trabalho da ARCCO-MG e a divulgar todo o material produzido, o que comprova a estágio primário da institucionalização da Nova Governança Pública no âmbito do Ministério Público, o que é reforçado pelo resultado das respostas ao questionário sobre o tema, realizado junto aos membros do MPMG, aposto no Capítulo 3 desta tese.

Mais recentemente, ocorreu a 3ª Reunião Plenária Anual das Redes de Controle da Gestão Pública, em João Pessoa, de 10 a 11 de novembro de 2022, na qual foram definidos 6 macrotemas, com suas respectivas visões de longo prazo e ações: transparência pública; controle social; controle interno dos municípios; organizações sociais de saúde; educação; integridade e governança.

Inferese, portanto, que as Redes de Controle - excelente instrumento de atuação preventiva e repressiva contra a corrupção utilizado pelo Ministério Público – são da essência do modelo da Nova Governança Pública (atuação em rede) e que embora se encontrem em estágio de incipiência, passaram a figurar com perceptível protagonismo na atuação do próprio MP e de outras instituições de controle, apresentando excelentes resultados e grande potencial de responsividade para o tratamento dos temas da gestão de riscos, da integridade e do enfrentamento à corrupção.

Para tanto, além da profusão de sua utilização, com previsão no Planejamento Estratégico e priorização preventiva, não haja problemas de protagonismos institucionais que podem prejudicar seu funcionamento. O ideal é que as redes atuem de forma integrada, coordenada e igualitária, sem que uma instituição de controle ocupe posição dominante e que as ações sejam consensuais.

QUADRO 18 - Matriz sintética de análise do Redes de Atuação

Área de Atuação	Finalística
Tipo de instrumento administrativo	Redes de Atuação
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Médio
Características prevalentes na utilização	Prevalência repressiva

	Prevalência de protagonismos institucionais
	Parca previsão no PE e nos PGAs
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Média
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Previsão estratégica
	Priorização da prevenção
	Atuação coordenada, integrada e problemas de protagonismos institucionais
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

4.3.12 Acordo de Não Persecução Cível (ANPC): Priorização da Solução Administrativa, Uniformização Normativa (Segurança Jurídica), Liberdade Negocial e Consensualidade Efetiva

Como já adiantado quando do tratamento da metodologia de utilização do TAC, depois de diversas alterações normativas sobre o tema, veio a lume a redação do art. 17-B, incluído na Lei n. 8.429/92 pela entrada em vigor da Lei n. 14.230/21, de 25 de outubro de 2021, que resultou na consolidação definitiva do instituto do Acordo de Não Persecução Cível⁹³⁹, a ser celebrado entre o Ministério Público e/ou a pessoa jurídica lesada⁹⁴⁰ e os autores e beneficiários dos atos de improbidade, com vistas à promoção da respectiva responsabilização, em alternativa à tradicionalmente ineficaz judicialização da pretensão sancionadora.

Apesar da novidade da previsão legal expressa do ANPC, a nova LIA não estabeleceu balizas sancionadoras objetivas mínimas e suficientes para o instituto, o que acabou por gerar certa insegurança jurídica em sua compreensão e sua ainda parca utilização, para o que seguem algumas linhas sobre seus aspectos teóricos, práticos e

⁹³⁹ Registre-se que a Medida Provisória n. 703, editada em 18 de dezembro de 2015, revogou o parágrafo primeiro da redação original da Lei n. 8.429/92, que vedava a transação, acordo ou conciliação nas ações respectivas, possibilitando-se, portanto, segundo parte da doutrina (CAMBI, Eduardo; GRACCO, Bruna, 2019), a consensualidade, mesmo que sem balizas objetivas. Todavia, referido ato normativo perdeu eficácia, por sua não conversão em lei, conforme Ato Declaratório n. 27, de 31 de maio de 2016. Posteriormente, o art. 6º da Lei n. 13.964, de 4 de dezembro de 2019, instituiu o Acordo de Não Persecução Cível, com a inclusão do §1º ao artigo 17 da LIA assim redigido: “§1º. As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.”, cuja vigência durou de 3 de janeiro de 2020 até 25 de outubro de 2021, data da entrada em vigor da Lei n. 14.230/21, que trouxe o art. 17-B ao texto da LIA, dispondo definitivamente sobre o ANPC.

⁹⁴⁰ A legitimidade concorrente disjuntiva entre o MP e a pessoa jurídica interessada será tratada detidamente no item 5.

sobre o método de utilização que leve em conta os princípios e boas práticas da NGP, especialmente a priorização da atuação administrativa, a racionalização do instituto pela uniformização normativa (segurança jurídica) e a consensualidade efetiva.

Como se não bastasse a ineficácia para a investigação, para a persecução e para a condenação dos agentes públicos e dos particulares que incorram na prática dos atos de improbidade – incapacidade do Judiciário em julgar os feitos distribuídos nos anos anteriores (menos da metade da meta de 70%), o que ocasiona um constante represamento processual e, portanto, um ciclo de ineficácia e de impunidade, a severos custos sociais - surge um problema de igual gravidade: a parca efetivação das sanções, que, segundo o documento “Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa: Manual e Roteiro de Atuação”⁹⁴¹, é a mais grave das impunidades.

Pela perspectiva da Nova Governança Pública, além da priorização da atuação preventiva⁹⁴², a consensualidade sancionadora, por meio do Acordo de Não Persecução Cível⁹⁴³, pode ser tida como um dos caminhos para sanar essa “Crise da Justiça”, retirando do Poder Judiciário o monopólio sancionador e permitindo maior celeridade e eficiência para a repressão à improbidade administrativa e sua consequente prevenção em decorrência dos efeitos gerais e especiais, positivos e negativos.

Dois fundamentos básicos da criação normativa do ANPC e do fomento de sua utilização podem ser apontados, com a visão voltada à uma atuação anticorrupção do Ministério Público pautada pela Nova Governança Pública: um sistêmico-normativo e um pragmático.

O primeiro, de ordem racional-sistêmica, é a previsão expressa da consensualidade no chamado *Microsistema Anticorrupção*, composto pela Constituição da República no seu epicentro e por diversas normas infraconstitucionais (leis e Resoluções do CNMP e dos MPs) e supralegais (Convenção da Organização das Nações Unidas Contra a Corrupção)⁹⁴⁴ em sua órbita, sendo que o próprio preâmbulo da CR/88, embora desprovido de força normativa cogente, já indica o comprometimento

⁹⁴¹ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Op. cit.

⁹⁴² Para aprofundamento do tem, ver: WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**, p.136-139.

⁹⁴³ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: ZANETI JÚNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Coord.). **Justiça Multiportas: Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos** Salvador: Juspodivm, 2017, p.35-66.

⁹⁴⁴ A Convenção da ONU Contra a Corrupção foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, em caráter supralegal e promulgada pelo Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

principiológico do Texto com a solução pacífica das controvérsias, na ordem interna e internacional (art. 4º, VII).

Ainda no texto constitucional pode-se apontar o princípio da razoável duração dos processos, aplicável no âmbito administrativo (art. 5º, LXXVIII), o princípio da eficiência (art. 37, caput) e os princípios de Direito Coletivo (materiais e processuais), todos que exigem a solução que melhor atenda ao interesse público, ao menor custo social e de direitos fundamentais individuais. No plano infraconstitucional, diversas leis já previam a consensualidade sancionadora (exemplos: art. 28-A do CPP; art. 16 da Lei n. 12.846/13 e arts. 3º-A a 7º, da Lei n. 12.850/13) assim como a Resolução n. 179/17 do CNMP e diversas novas Resoluções dos MP Estaduais.

Por sua natureza negocial e em razão do exercício da relativização do princípio da obrigatoriedade ser exclusiva dos titulares da ação civil pública, o ANPC não é direito subjetivo do agente ímprobo, mas ato discricionário do legitimado ativo da ação, tal qual ocorre com o benefício da Suspensão Condicional do Processo e do Acordo de Não Persecução Penal - ANPP, consoante orientação pacífica dos Tribunais Superiores.⁹⁴⁵

O segundo fundamento, de ordem pragmática e de relevante consideração, é a demonstrada incapacidade do Sistema de Justiça de proporcionar a tutela repressiva e preventiva do patrimônio público de forma minimamente satisfatória, à luz do mencionado microsistema, no que diz respeito à responsabilização por atos de improbidade administrativa, o que gera um círculo vicioso de impunidade e continuidade delitiva, a altos custos sociais – “Crise da Justiça”.

É pressuposto lógico que o acordo seja mais vantajoso para o interesse público do que o ajuizamento da ação civil pública para a responsabilização por ato de improbidade administrativa, levando-se em consideração fatores como a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias e a gravidade do ato ímprobo, assim como as vantagens para a coletividade na rápida solução do caso concreto, sopesando-se a provável duração do processo (em média 4,24 anos até a sentença condenatória e 5,15 anos até o trânsito em

⁹⁴⁵ Nesse sentido: HC 417.876/PE, Rel. Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 14/11/2017, DJe 27/11/2017); APn 000871/DF, Rel. Ministro Humberto Martins, Corte Especial, julgado em 18/10/2017, DJe 27/10/2017. AgRg no REsp 1948350/RS, Rel. Ministro Jesuíno Rissato (Desembargador Convocado do TJDFT), Quinta Turma, julgado em 09/11/2021, DJe 17/11/2021; AgRg no RHC 152756/SP, Rel. Ministro Reynaldo Soares Da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 14/09/2021, DJe 20/09/2021; AgRg no RE nos EDcl nos EDcl no AgRg no REsp 1816322/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Corte Especial, julgado em 13/04/2021, DJe 22/04/2021; AgRg no RHC 130587/SP, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, julgado em 17/11/2020, DJe 23/11/2020.

julgado)⁹⁴⁶, a efetividade das sanções e obrigações assumidas e o princípio da proporcionalidade, tudo a bem da máxima efetividade da tutela do patrimônio público.

Diferentemente do TAC, insculpido fora do sistema sancionador, a natureza jurídica do ANPC não é tão tormentosa. Trata-se de acordo administrativo⁹⁴⁷, negócio jurídico bilateral e comutativo, de conteúdo material de consensualidade híbrida - de colaboração ou de pura reprimenda - com potencial processual, celebrado entre, de um lado, o Ministério Público e/ou a pessoa jurídica interessada e, de outro o agente ímprobo (agente público ou terceiro particular), no qual podem ser fixadas obrigações gerais e específicas, além, é claro, das sanções positivas (benefícios)⁹⁴⁸ e negativas (aplicação das próprias sanções do art. 12 da LIA). De outro lado, Renato de Lima Castro⁹⁴⁹ compreende o ANPC como um negócio “*sui generis*”, pela reduzida liberdade das partes intervenientes na convenção para negociar, já que o grau das sanções está adstrito à gravidade do injusto ímprobo, inadmitindo a absoluta liberalidade na negociação.

O potencial processual do conteúdo do ANPC se refere à possibilidade de veiculação de consensualidade das situações jurídicas processuais – *negócios jurídicos processuais* (arts. 190 e 373, §§ 3.º e 4.º, do Código de Processo Civil) – como, por exemplo: agente ímprobo acordante que, em troca de benefícios de redução das sanções por colaboração, renuncia a determinados prazos legais; negociação de um calendário processual; dispensa da audiência de conciliação, dentre outras possibilidades.

O conteúdo genérico do ANPC diz respeito às disposições que devem estar presentes em todos os acordos firmados entre os legitimados, quaisquer que sejam o ato de improbidade ocorrido e suas consequências. Sobre o tema, ainda antes da publicação da Lei nº 14.230/2021, foram editados diversos atos normativos no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais do DFT, a exemplo da Orientação n. 10, da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, Resolução n. 1.193/2020-CPJ, de 11 de março de 2020,

⁹⁴⁶ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. Op. cit., p.37.

⁹⁴⁷ Nesse sentido, Gustavo Henrique Justino de Oliveira e Wilson Accioli de Barros Filho assim conceituam o acordo administrativo: “O acordo administrativo pode ser tanto instrumento de ação pública, ao lado do ato e do contrato administrativos, como ferramenta de resolução de conflito, ocupando lugar no universo dos instrumentos de autocomposição de litígios, junto da mediação, da conciliação e da transação. O conteúdo teórico no qual estão inseridos os acordos administrativos é o da consensualidade.” OLIVEIRA, Gustavo Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. Op. cit., p.91.

⁹⁴⁸ A não aplicação ou redução quantitativa das sanções, bem como dilações de prazos e outros aspectos formais são sanções positivas, que servem de incentivos ao agente ímprobo para que abra mão da benevolente e geralmente ineficaz persecução processual e aceite o firmamento do ANPC, com a célere e mais eficiente solução da lide.

⁹⁴⁹ CASTRO, Renato de Lima. **Acordo de não persecução cível na Lei de Improbidade Administrativa**. No prelo, 2020.

do MPSP⁹⁵⁰; da Resolução n. 003/2020-CPJ, do MPAP⁹⁵¹; da Resolução CPJ nº 01, de 22 de fevereiro de 2021, do MPMGO⁹⁵²; Resolução COPJ nº 09, de 13 de setembro de 2021, do MPES⁹⁵³; do Provimento PGJ n. 16/2021, do MPRS⁹⁵⁴.

Por sua própria natureza consensual-sancionadora, todo ANPC deve, portanto, conter, no mínimo: (i) a descrição da conduta ilícita, com suas circunstâncias, em especial suas condições de tempo e local; (ii) assunção da responsabilidade pelo ato ilícito praticado por parte do acordante⁹⁵⁵ - *confissão*; (iii) a cessação do envolvimento do acordante com o ato ilícito; (iv) a subsunção da conduta ilícita imputada à específica previsão legal de modalidade de ato de improbidade administrativa; (v) o estabelecimento de prazo razoável para o cumprimento do quanto avençado, respeitados os limites impostos pela LIA, atentando-se para a necessidade de afastamento do risco da ocorrência da prescrição, inclusive mediante o ajuizamento de protesto judicial específico para esse fim; (vi) estabelecimento de multa cominatória (*astreintes*) para a hipótese de inadimplemento parcial ou total; (vii) oferecimento de garantias do cumprimento dos compromissos de pagamento da multa civil, de ressarcimento do dano e de transferência de bens, direitos e/ou valores, em conformidade com a extensão do pactuado; (viii) a obrigação do investigado de informar, prontamente, qualquer alteração de endereço, número de telefone ou e-mail e de comprovar, na periodicidade acordada, o cumprimento

⁹⁵⁰ SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Resolução n. 1.193/2020-CPJ, de 11 de março de 2020.** Disponível em: <https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/resolucoes/1193compilado.pdf> Acesso em: 26 mar. 2022.

⁹⁵¹ AMAPÁ. Ministério Público do Estado do Amapá. **Resolução n. 003/2020-CPJ.** Disponível em: <http://www.mpap.mp.br/intranet/uploads/banco_publicacoes/2021_03/7e42ce95fb8ac70ca4596713c3f18381b3021016.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.

⁹⁵² GOIÁS. Ministério Público do Estado de Goiás. **Resolução n. 01/2021.** Disponível em: <http://www.mpmgo.mp.br/portal/arquivos/2021/03/11/17_32_31_51_Resolu%C3%A7%C3%A3o_CPJ_1_2021_ANPC.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2022.

⁹⁵³ ESPÍRITO SANTO. Ministério Público do Estado do Espírito Santo. **Resolução COPJ n. 009, de 13 de setembro de 2021.** Disponível em: <<https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/2336e7cc-798d-4d8b-951c-402bee3367f9.pdf>> Acesso em: 16 mar. 2022.

⁹⁵⁴ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/14578/>> Acesso em: 26 mar. 2022..

⁹⁵⁵ Embora o novo art. 3º tenha suprimido a expressão “*ou se beneficia*” do texto legal, entendemos que, pelo princípio da isonomia e pela interpretação sistêmica, especialmente como o art. 17-C, VI, (“VI - considerar, na fixação das penas relativamente ao terceiro, quando for o caso, a sua atuação específica, não admitida a sua responsabilização por ações ou omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas.”), isso não impede a responsabilização de quem não induza, não concorra, mas se beneficie do ato de improbidade. Seria, no mínimo, ilógico, à luz de um Microssistema de Tutela do Patrimônio Público, minimamente eficiente para a proteção de direitos fundamentais difusos, possibilitar-se a punição apenas de quem atua como autor ou partícipe de um ilícito, mas deixar impune quem dele se beneficia, sobretudo porque a LIA prevê também sanções de cunho eminentemente econômico, plenamente aplicáveis aos particulares que assim ajam – ressarcimento integral dos danos; perda dos bens ou valores acrescidos ilícitamente ao patrimônio, multa civil; e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

das obrigações ajustadas, independentemente de notificação ou aviso prévio; (ix) previsão de que a rescisão do acordo, por responsabilidade do celebrante, não implicará a invalidação do elemento de informação ou prova por ele fornecidos ou deles derivados. Genéricas são as obrigações que, embora digam respeito ao caso concreto, não desçam a detalhes quanto ao seu objeto e sujeitos, como, por exemplo, a obrigação de não mais fazer nomeações que configuram nepotismo; a obrigação de não mais prover cargos efetivos por meio de contratações temporárias; a obrigação de fazer determinado concurso público; de comprovar o uso regular de determinados recursos públicos recebidos e sobre os quais parem dúvidas de prestação de contas; etc.⁹⁵⁶

Conquanto haja posições contrárias⁹⁵⁷, a *confissão* deve ser rotulada como cláusula genérica obrigatória por, ao menos, duas razões fundamentais: (a) por pressuposto lógico da sistemática material e probatória da consensualidade no Direito Sancionador Brasileiro; (b) pelas consequências sancionatórias nas distintas instâncias de responsabilização, especialmente na eleitoral.

Por lógica sistêmica, não há como se conceber a submissão do agente ímprobo à aplicação imediata de sanções, previstas numa lei que dispõe sobre tipos de injusto específicos, com qualificação e regime jurídico próprios para os quais prevê a incidência das respectivas sanções, sem que ele reconheça a materialidade e a autoria desses próprios ilícitos.

Por coerência orgânico-normativa, tal qual ocorre no Acordo de Não Persecução Penal – ANPP (art. 28-A, do Código de Processo Penal)⁹⁵⁸, no Acordo de Leniência (art. 16 da Lei n. 12.846/13) e no Acordo de Colaboração Premiada (art. 3º-C, § 3º, da Lei n. 12.850/13), principais instrumentos de negociação sancionatória que serve de parâmetro ao ANPC, não seria plausível que se negociassem as sanções sem que se reconhecesse a materialidade e a autoria do injusto correspondente. A confissão deve ser formal e circunstanciada, tanto para propiciar a proporcionalidade das sanções quanto para

⁹⁵⁶ As obrigações genéricas quase sempre já decorrem dos comandos constitucionais e das legislações específicas, mas, assim como na Recomendação e no TAC, entendemos que, em se tratando agentes ímprobos, nunca é exagerado rememorar o princípio da legalidade que deveria reger sua gestão, além de servir de fixador do dolo para todos os fins da responsabilização por descumprimento.

⁹⁵⁷ A regulamentação do ANPC feita pelo MPRS dispensa a confissão, em seu art. 6º, II, prevendo não ser condição obrigatória a assunção de responsabilidade pelo ato ilícito praticado.

⁹⁵⁸ “Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente: (...)” (destaque nosso).

delimitar os fatos dos quais podem decorrer consequências diversas, como a delação de demais envolvidos, a indicação dos meios de prova para corroboração, etc.

A razão instrumental-probatória da confissão reside no fato de que ela pode gerar consequências relativas nas múltiplas instâncias de responsabilização que compõe o sistema jurídico sancionador brasileiro, especialmente no que diz respeito à Lei Complementar n. 64/90 – Lei da Ficha Limpa, a despeito do que dispõe o inconstitucional e inconveniente § 4º do art. 23 da LIA.⁹⁵⁹

Logo, no campo eleitoral, uma vez confessada a prática dolosa do ato de improbidade que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, e homologado o ANPC por sentença judicial com trânsito em julgado, há incidência direta da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *l*, da LC 64/90. A sentença homologatória do ANPC em que se reconhece expressamente materialidade e autoria do ato de improbidade ganha efeitos de decisão condenatória, com todos os seus consectários legais, inclusive para os fins de envio de informações à Justiça Eleitoral referentes a condenações por improbidade administrativa e a outras situações que impactem no gozo dos direitos políticos, para inscrição no Sistema de Informações de Óbitos e Direitos Políticos - INFODIP, nos termos do art. 1º, II, da Resolução Conjunta CNJ/TSE n. 6, de 21 de maio de 2020.

Sem a confissão, não há a declaração da ocorrência do ato de improbidade, nem a imputação de sua prática a determinada pessoa, o que afastaria, por conseguinte, a especial incidência da inelegibilidade prevista na legislação eleitoral especial, tornando a confissão, portanto, *conditio sine qua non* para o firmamento do ANPC.

As obrigações genéricas de reparação integral do dano, quando for o caso (art. 17-B, I da LIA) e de transferência não onerosa, em favor da pessoa jurídica lesada, da propriedade dos bens, direitos e/ou valores que representem vantagem ou proveito direto ou indiretamente obtido da infração, quando for o caso (art. 17-B, II), são decorrências lógicas do ilícito praticado, para o retorno da situação ao *status quo*. São, assim, obrigações indispensáveis a qualquer ANPC em casos de atos de improbidade

⁹⁵⁹ A par de maior aprofundamento jurídico sobre o tema, entendemos que §4º do art. 23 da LIA viola o princípio da proibição da proteção deficiente ou da tutela mínima anticorrupção, ao ferir o sistema de relativa interdependência entre as instancias de responsabilização, inviabilizando a máxima efetividade da tutela do patrimônio público, contra as disposições expressas dos arts. 67, II e 386 do CPP, bem como 91 do CP e 584, II, do CPC. A inconveniente decorre da afronta aos arts. 1º; 5º, III e 28 da Convenção de Mérida.

administrativa que causam dano ao erário e importam enriquecimento ilícito, respectivamente.

A obrigação de cessação do envolvimento do acordante com o ato ilícito, embora juridicamente dispensável, em razão do princípio da legalidade, é importante mecanismo pedagógico de integridade e para a delimitação inescusável do elemento subjetivo do agente (dolo normativo como conhecimento do resultado ilícito).

A subsunção da conduta ilícita imputada ao tipo legal específico de improbidade administrativa, além de ser princípio básico do sistema acusatório, atende ao comando do novel art. 17, § 6º, I e § 10-D, além do que consta no art. 17-C.

A imprescindibilidade de previsão de sanções aplica-se, a nosso sentir, apenas aos acordos de pura reprimenda, por dois motivos: (a) o art. 17-B não prevê expressamente a obrigatoriedade de sanções no conteúdo do ANPC e (b) como não há colaboração por parte do agente ímprobo, não há que se falar em contraprestação benéfica por parte do Estado – isenção total de sanções – mesmo porque, a LIA é norma de Direito Sancionador. As obrigações formais de fixação de prazo para adimplemento, de multa e de garantias são mecanismos cominatórios indispensáveis ao controle do cumprimento do acordo, sem os quais a eficácia e a atividade de fiscalização da avença ficariam seriamente prejudicadas.

Por fim, entendemos que todo ANPC deve conter uma cláusula resolutória, que estipule as consequências para os casos de resolução, perda do objeto ou rescisão do acordo, especialmente a proibição de invalidação dos elementos de informação e provas fornecidas pelo acordante ou deles derivada.

Toda essa exposição leva em conta a premissa de que o ANPC é um instrumento administrativo de atuação anticorrupção do Ministério Público, cuja utilização deve levar em conta alguns princípios e práticas da Nova Governança Pública, com vistas a potencializar seus efeitos.

O primeiro ponto metodológico para a utilização do ANPC conforme a governança pública é a priorização da atuação resolutiva, levando-se em conta a já comprovada ineficácia da responsabilização dos agentes ímprobos pela via jurisdicional. Tal priorização deve fazer parte do Planejamento Estratégico e dos PGAs do Ministério Público, nos quais a profusão da utilização (ainda precária) do ANPC deve ser uma vertente primordial, desde que seja a melhor opção casuística para atender ao interesse público – ressarcimento integral do dano, aplicação adequada e proporcional das sanções

com base nos precedentes e adoção de medidas preventivas que evitem a reiteração delitiva.

Bastaria a continuação do movimento de priorização da atuação administrativa já iniciado, inclusive pelas normas do CNMP, com a inclusão expressa da utilização do ANPC como instrumento adequado de solução das querelas sobre improbidade administrativa, com a condicionante imprescindível da comprovação concreta de que a resolutividade extrajudicial é a que melhor atende ao interesse público.

O segundo ponto metódico - na linha da governança pública - para potencializar a utilização do ANPC é a uniformização normativa do instrumento, com vistas a gerar mais segurança jurídica, tanto para os legitimados ativos do acordo quanto para os agentes públicos e particulares ímprobos que sofrerão suas consequências.

Em que pese haja diversas normas em cada ramo do Ministério Público Brasileiro sobre disciplinando o ANPC, ainda não foi editada um ato normativo uniforme, que contemple todos os aspectos acima referidos e que possa gerar tal segurança jurídica, elemento essencial à governança pública e ao combate à corrupção.

O que se propõe, portanto, é a edição de um ato normativo pelo Conselho Nacional do Ministério Público, que discipline o ANP, partindo-se dos contornos normativos dados pelo art. 17-B da Lei n. 8.429, acrescido pela Lei n. 14.230/2021, e que estabeleça balizas objetivas suficientes para que o instrumento seja melhor utilizado e gere segurança jurídica aos seus destinatários para que, conseqüentemente, potencialize os resultados da atuação do Ministério Público no combate extrapenal à corrupção (improbidade administrativa).

Por derradeiro, o que se propugna é a implementação da consensualidade efetiva na utilização do ANPC com instrumento anticorrupção, nos mesmos termos metodológicos expostos para o Termo de Ajustamento de Conduta (item 4.3.7), que propicie, para além da mera fixação de sanções (acordo de mera reprimenda), a fixação de obrigações de fazer e não fazer para implementação de sistemas de controle interno e programas de integridade (v.g.: obrigação de implantar um sistema de controle interno na estrutura da Administração Pública; obrigação de não terceirizar o sistema de controle interno por contratação; obrigação de criar, implantar/executar e fiscalizar a execução de um programa de integridade; etc.).

QUADRO 19 - Matriz sintética de análise do ANPC

Área de Atuação	Finalística
Tipo de instrumento administrativo	ANPC
Grau de utilização do instrumento na área da defesa do PP	Médio
Características prevalentes na utilização	Prevalência repressiva
	Ausência de normatização nacional
	Prevalência sancionatória (mera reprimenda)
Percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP	Média
Necessidades para a implementação da NGP anticorrupção	Priorização da prevenção e consensualidade efetiva
	Normatização nacional
	Previsão de obrigações de implantar sistemas de controle interno e programas de integridade
Percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP	Alta

4.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Partindo-se da criação normativa dos instrumentos administrativos de atuação do Ministério Público até os dias atuais, passando-se pelo modelo burocrático ao gerencial da Instituição, o método clássico de sua utilização para o desempenho das atividades administrativas e finalística anticorrupção (defesa do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito fundamental à boa administração pública) mostrou-se empiricamente insuficiente para atender às complexas demandas sociais.

Foram apontadas algumas características desse modelo que deve ser superado, decorrentes do anacronismo teórico e pragmático da adaptação institucional ao modelo da Nova Governança Pública: ausência ou ineficácia de planejamento estratégico, pela atuação isolada, falta de participação democrática, opacidade informativa, prevalência da atuação repressiva e demandista, controle externo Administração Pública pretensamente substitutivo, consensualidade meramente formal e inefetiva são características marcantes do método clássico e ainda prevalente de utilização das ferramentas administrativas do Ministério Público no exercício de sua gestão e de sua missão de enfrentamento extrapenal à corrupção

Demonstrou-se que a incipiência da institucionalização da NGP no âmbito do Ministério Público brasileiro é de ordem conceitual e prática, e que implementar novos paradigmas metodológicos de utilização dos instrumentos extrajudiciais de atuação do MP para institucionalizar a Nova Governança Pública, notadamente no campo da atuação finalística extrapenal anticorrupção, significa conhecer, internalizar, empregar e

controlar, efetiva e sistemicamente, os preceitos e práticas desse modelo de administração pública, tanto no exercício das atividades de gestão, quanto no exercício da atividade finalística de defesa do patrimônio público.

A proposta científica apresentada no capítulo 4 é a de promover a implementação da Nova Governança Pública por meio dos instrumentos extrajudiciais no exercício das atividades administrativa e finalística anticorrupção.

No plano administrativo, foram analisados os seguintes instrumentos: Planejamento Estratégico e Plano Geral de Atuação,

No plano finalístico, o exame recaiu sobre o atendimento ao público; as reuniões periódicas com a Administração Pública e com a sociedade; o Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas; a Ouvidoria do MP; as Audiências Públicas; as Recomendações; o Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC); o PROPS; as Redes de Atuação e o ANPC.

Cada ferramenta extrajudicial de atuação administrativa e finalística foi examinada detidamente, com a descrição de suas características principais e proposições de implementação metodológica de uso a partir dos preceitos e boas práticas do modelo da Nova Governança Pública.

Para facilitar a visualização específica de cada ferramenta, aplicou-se a matriz metodológica referida anteriormente, composta dos seguintes elementos: tipo de instrumento, grau de utilização do instrumento na área da defesa do patrimônio público, características prevalentes na utilização, percepção sobre o grau de institucionalização da NGP no MP, necessidades para a implementação da NGP anticorrupção e percepção sobre o potencial de funcionalidade anticorrupção pela institucionalização da NGP.

5. ESTUDO DE CASOS: IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO EM SUAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FINALÍSTICA ANTICORRUPÇÃO

Reafirmando-se o compromisso científico firmado nesta tese, de abordagem unificadora da teoria com a prática (dogmatismo e pragmatismo), apresentam-se adiante alguns casos concretos de implementação da Nova Governança Pública pelo Ministério Público, nos planos interno (atividade de gestão) e externo (atividade finalística anticorrupção).

Embora em estágio inicial de institucionalização, estas ações do Ministério Público ostentam a aplicação de princípios e boas práticas de governança pública e representam uma alvissareira abertura de horizonte para o firmamento efetivo desse modelo de atuação, com a comprovação do aumento da performance da instituição no cumprimento de suas funções, em todas as vertentes.

5.1 NA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA OU DE GESTÃO

5.1.1 Programa de Eficiência Administrativa (PEAD) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e SEGPRO - Serviço de Gestão de Promotorias de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Por serem projetos administrativos com objetos semelhantes, serão tratados no mesmo subitem.

O Programa Eficiência Administrativa (PEAD) foi criado pela Resolução PGJ n. 9, de 8 de março de 2018 e, seguindo claramente a linha da Nova Governança Pública, tem por finalidade a modernização, a otimização e a padronização dos processos de trabalho, o planejamento da força de trabalho e o aperfeiçoamento da arquitetura organizacional das Procuradorias e Promotorias de Justiça, das unidades de apoio à atuação finalística, bem como das unidades administrativas integrantes da área-meio da estrutura funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG).

A modernização proposta pelo PEAD é embasada principalmente na otimização das atividades do MPMG por meio da melhoria das rotinas de trabalho, infraestrutura e tecnologia, resultando na construção de modelos-padrão de funcionamento que respeitam as peculiaridades de cada área.

O PEAD é constituído por dois projetos: (i) Projeto de Padronização e Organização Administrativa das Procuradorias e Promotorias de Justiça (PROPAD), que abrange as Procuradorias e Promotorias de Justiça e as unidades de apoio à atuação finalística do MPMG; e (ii) Projeto de Modernização Administrativa (PROMAD), que abrange unidades administrativas integrantes da área meio da estrutura funcional do MPMG.

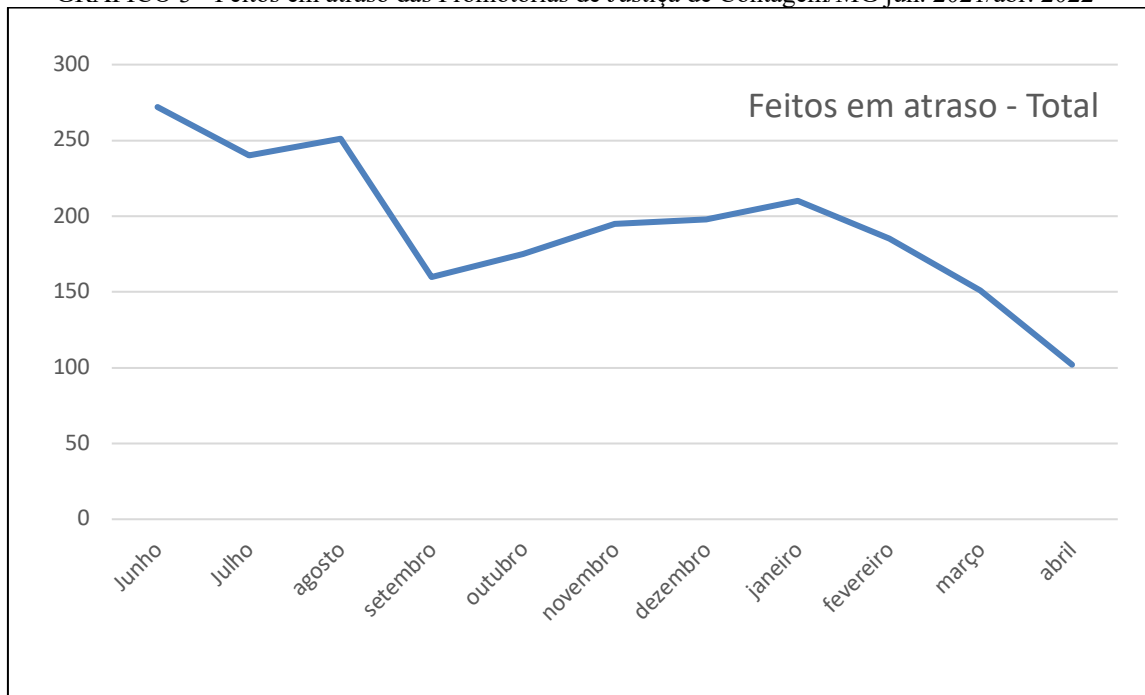
O programa, construído em rede com a sociedade empresária contratada 3GEN – Consultoria em Gestão Empresarial, possui as seguintes diretrizes: a) entregas iguais, atores iguais e rotinas iguais - visa à uniformização do fluxo de trabalho administrativo em todas as unidades do MPMG; b) tecnologia trabalhando para a rotina - aprimoramento da rotina de trabalho das pessoas por meio do uso de tecnologias; c) atenção máxima ao cidadão - revisão das rotinas para excelência do atendimento ao público, com foco no acolhimento; d) racionalização das atividades - execução de tudo o que for fundamental e do estritamente necessário ao bom funcionamento do MPMG; e) racionalização de papéis e materiais - impressão apenas do indispensável; f) organização e gestão à vista - todo o trabalho deve estar visível em tempo integral; e g) sustentabilidade orçamentária - garantia de perenidade do MPMG, com base no mapeamento e implantação das rotinas, por meio de redução de retrabalhos e foco no que realmente deve ser feito.

Em 19 de junho de 2020, foi publicada a Resolução PGJ n. 6, que dispõe sobre o Modelo Operacional Padrão das Promotorias de Justiça (MOPP), cuja finalidade padronizar e otimizar as rotinas de suporte administrativo e cartorário da atuação das Promotorias de Justiça. O MOPP estrutura-se em 6 premissas que revelam características próprias do modelo de governança pública, notadamente o planejamento estratégico, a racionalização dos processos e a atuação em rede interna: ambiente físico de acordo com os processos de trabalho; organização do trabalho em células ou funções; rodízio de servidores entre células ou funções; controle de acervo e do fluxo de trabalho; centralização das atividades administrativas; e estruturação das atividades de gestão da Secretaria.

O PEAD ainda está em execução e embora incipiente, alguns bons resultados positivos puderam ser obtidos, conforme informações prestadas pela Diretoria de Estrutura e Projetos Organizacionais (DEPO), da Coordenadoria de Planejamento Institucional (COPLI) após solicitação. O programa foi implantado em 58 Promotorias de Justiça, dentre as quais as Promotorias de Justiça da Comarca de Contagem/MG, únicas a já divulgarem seus dados resultados referentes ao período de junho de 2021 a

abril de 2022, com significativos resultados de redução de atraso dos feitos, um dos principais problemas das unidades - de 272 feitos atrasados, em junho de 2021, para 102, em abril de 2022 - conforme Gráfico a seguir:

GRÁFICO 3 - Feitos em atraso das Promotorias de Justiça de Contagem/MG jun. 2021/abr. 2022



Fonte: Diretoria de Estrutura e Projetos Organizacionais – DEPO do MPMG, 2023)

Semelhante iniciativa foi adotada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que, em 23 de agosto de 2017 iniciou a operacionalização do seu SEGPRO - Serviço de Gestão de Promotorias de Justiça.

O objeto do projeto, também registrado no mesmo Banco de Projetos do CNMP e classificado no Objetivo Estratégico PEN-MP como “Aprimorar processos de planejamento e gestão” e no Programa PEN-MP como “Governança do Planejamento Estratégico”. foi elaborado com base na premissa de que, e visa ao aprimoramento da resolutividade institucional, por meio de ações ou projetos que busquem dar suporte técnico e operacional aos Promotores de Justiça, na tarefa de gestão de seus órgãos de execução. A concretização do projeto é feita por adesão voluntária dos membros, nas perspectivas do planejamento estratégico e da modernização organizacional.

A pretensão do serviço é que os setores administrativos das Promotorias de Justiça atuem de forma eficiente durante todo o tempo, trazendo tranquilidade e segurança no trabalho, inclusive para o controle das Corregedorias e, ao mesmo tempo, a eleição

estratégica das demandas prioritárias a serem alvo de resolutividade, tendo como base plano de ação finalístico aliado aos objetivos estratégicos institucionais.

Em resposta à solicitação de informações à Diretoria de Gestão Estratégica, da Secretaria-Geral de Planejamento Institucional – SGPI, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, foi informado que o Projeto SEGPRO iniciou-se em 2017, com a seleção de uma Promotoria Piloto, tendo como objetivos: instituir mecanismos institucionais orientadores e facilitadores de um atuar ministerial dentro de vieses quantitativos e qualitativos; revisar a atuação judicial e extrajudicial do Ministério Público, buscando maior proatividade e resolutividade da Instituição; colher insumos para futura padronização de processos de trabalho, no âmbito das secretarias dos órgãos de execução; disseminar boas práticas em gestão de órgãos de execução; e difundir a cultura de planejamento e a cultura de resultados, aproximando os membros e os servidores nesta temática.

O trabalho foi iniciado pela equipe da Diretoria de Gestão Estratégica - DGE, em conjunto com a equipe do órgão de execução e teve como atividades: a edição e a disponibilização de formulário de adesão da Promotoria de Justiça; o diagnóstico do órgão de execução; a elaboração de material de sensibilização e capacitação mínima em gestão (membros e servidores); a elaboração de proposta de aperfeiçoamento dos processos de trabalho (*as is to be*) e de Ordem de Serviço destinada a sua consolidação; a elaboração de material de orientação voltado para a organização administrativa da secretaria, à luz da Ordem de Serviço e processos de trabalho propostos; e a elaboração do Plano de Atuação Finalístico da PJ, com foco na eficiência, eficácia e efetividade.

Dano claras mostras do seguimento do que preconiza o modelo da NGP, a proposta foi no sentido de que o plano abrangesse ações como: a definição das áreas prioritárias de atuação, conforme PGA, focos de atuação eleitos pelo CAO e peculiaridades locais; cronograma de audiências públicas; criação de canais de diálogo e interação social para aprimorar a transparência da atuação funcional; indicadores e metas, etc.; e encaminhamento dos dados de produtividade e de natureza administrativa para consolidação pelo MP em Mapas.

Finalizado as atividades supramencionadas, iniciou-se o acompanhamento, identificando os seguintes resultados que demonstram a institucionalização de alguns dos princípios e boas práticas da NGP: (i) aprimoramento e criação de controles judiciais e extrajudiciais; (ii) padronização das Rotinas administrativas; Criação do Manual das Rotinas administrativas; (iii) esclarecimentos de dúvidas com equipe do Comitê Gestor

sobre a utilização do Sistema MGP; (iv) Dicas de boas práticas para apoio à gestão de órgão de execução. Em 2019, o projeto foi suspenso, em razão da Pandemia da COVID-19, vindo a ser encerrado este ano. No entanto, a Gerência de Planejamento e Modernização Organizacional – GPMOD tem desenvolvido atividades similares junto ao órgão de execução, com o objetivo de obter novos resultados.

Do exposto conclui-se que ambos os projetos, embora sejam iniciativas iniciais e ainda não concluídas em grande escala, alinham-se perfeitamente ao que preconiza o modelo de gestão da Nova Governança Pública, com efeitos positivos diretos de aumento de eficácia, efetividade e eficiência na área de atuação de defesa do patrimônio público (combate à corrupção), primeira colocada no ranking das prioridades institucionais e com o maior volume de acervo pendente de solução.

5.1.2 Programa “Individualização e Customização do Estágio Probatório - Ênfase na Orientação e na Prevenção” do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Inscrito no Banco Nacional de Projetos do CNMP, o referido programa do MPMG apresenta vários traços de implementação da Nova Governança Pública na gestão da Instituição.

Iniciado em 23/09/2016, seu objetivo é promover a aproximação da Corregedoria dos Promotores de Justiça ingressantes e da sociedade local, por meio da individualização do acompanhamento do estágio probatório, para avaliar e orientar a sua atuação a fim de que seja eficiente, eficaz e resolutive. Por si só, esse objetivo revela algumas diretrizes de governança pública: planejamento estratégico, atuação em rede, participação administrativa (dos membros e da sociedade), capacitação permanente dos recursos humanos, consensualidade, priorização da prevenção e transparência.

A nova formatação dos métodos de controle interno permite a aferição e o fomento da resolutividade, a exemplo do “Café com a Corregedoria”, reuniões individuais com os Promotores em estágio com o objetivo de criar um canal informal de comunicação em que se abordam temas pessoais – inclusive ao que se refere à saúde mental – e funcionais – como aspectos relacionados ao impacto social e à resolutividade de sua atuação, além da aproximação entre os novos e os antigos membros da Instituição.

Os resultados do referido programa foram os seguintes: (i) em 2016, a idealização do Programa a partir da Carta de Brasília; (ii) em 2017, a criação do Relatório de Atividades; (iii) em novembro de 2021, a publicação do Manual de Elaboração de Peças

Jurídicas; (iv) em abril de 2022, a realização de Encontros Regionais da CGMP; (v) em março de 2022, a criação do Café com a Corregedoria; (vi) em maio de 2022, a normatização do Programa Resolução CSMP.

Tais resultados demonstram a internalização das diretrizes e práticas do modelo de gestão da governança pública adotado pelo MPMG.

O alinhamento ao planejamento estratégico decorre do próprio objetivo do projeto: “Objetivo 3.4 do Planejamento Estratégico do MPMG”: promover a gestão por competências e a qualidade de vida no trabalho.

Além disso, o novo método de controle externaliza forte tendência de atuação em rede (Corregedoria, membros novos e antigos e sociedade civil), eis que proporciona uma aproximação da Corregedoria com o Promotor ingressante, com foco na orientação busca prevenir o eventual cometimento de ilícito funcional, abrindo-se espaço para sociedade participar das correições e para eventuais denúncias via Ouvidoria.

A resolutividade e a prevenção são a tônica do objetivo da nova metodologia de controle interno, com claro fomento ao consenso, não só pelo perfil mais orientador da Corregedoria, mas como pela preferência às soluções consensuais dos conflitos na atividade finalística.

Por fim, a transparência decorre da abertura do programa às constantes contribuições externas a fim de garantir o seu aperfeiçoamento dialógico. O “Café com a Corregedoria” funciona como elemento indutor de uma comunicação mais ampla, direta e constante entre a Corregedoria e o Promotor ingressante. Os resultados do programa são divulgados no boletim informativo da CGMP e sistematizados em relatórios periódicos de acesso amplo.

Essa nova metodologia de controle interno realizado pela Corregedoria-Geral do MPMG tem impacto direto na atuação finalística anticorrupção, matéria que possui o maior acervo de feitos administrativos na Promotorias e Procuradorias de Justiça e a qual vem sendo, reiteradamente, eleita como prioridade máxima nos diagnósticos do Planejamento Estratégico e dos Planos Gerais de Atuação-Finalístico. As linhas metodológicas do controle interno terão replicação na atuação finalística contra a corrupção, induzindo-se o membro a trabalhar em rede, de forma consensual, com foco na prevenção e na resolutividade, com abertura democrática e transparência.

5.2 NA ATIVIDADE FINALÍSTICA ANTICORRUPÇÃO

Embora incipientes, existem, em vários ramos do Ministério Público brasileiro, inúmeros casos de sucesso da atuação anticorrupção que colocaram em prática os mais marcantes princípios e ações da Nova Governança Pública, como por exemplo: “Movimento Paraná sem Corrupção, do MPPR”⁹⁶⁰; “Programa ECCO”, do MPRO⁹⁶¹; “Prevenção: sim! Improbidade: não”, do MPAP⁹⁶²; Programas “Unindo Forças”⁹⁶³ e “Adequação constitucional de cargos públicos”⁹⁶⁴, ambos do MPSC, dentre vários outros.

Diante dessa variedade, apresentam-se a seguir alguns casos práticos selecionados em razão de seus ótimos resultados, o que comprova que a institucionalização da Nova

⁹⁶⁰ No âmbito do combate à corrupção pela promoção da educação para o exercício da cidadania, o Ministério Público do Paraná desenvolve, desde 2012, o projeto estratégico Movimento Paraná Sem Corrupção, com a articulação de diversos segmentos (industrial, comercial, esportivo, religioso, imprensa etc.), para a realização de ações dentro das escolas e na comunidade. o projeto celebrou mais de quatrocentas parcerias, em todo o Estado do Paraná, e desenvolveu campanhas de promoção da cidadania, palestras em escolas, concursos culturais, audiência públicas e centenas de ações de mídia para divulgar as ações do Ministério Público na sociedade. Em 2014, o movimento realizou a Campanha Geração Atitude, que dentre outras ações, elaborou o Guia do Cidadão, com informações sobre a atuação do MP e dos três Poderes, o funcionamento do sistema eleitoral e das instâncias de participação social, entre outros temas. Por meio de convênio com a Secretaria de Estado da Educação do Paraná, o conteúdo do Guia foi integrado em planos de aula para o ensino médio, da rede pública estadual, em disciplinas como Filosofia, Sociologia e História. Em 2014, o Movimento Paraná Sem Corrupção foi agraciado com o 3º lugar do Prêmio CNMP, na categoria Diminuição da Criminalidade e da Corrupção.

⁹⁶¹ O Programa Estratégia Estadual de Combate à Corrupção (ECCO), desenvolvido pelo Ministério Público de Rondônia foi vencedor do Prêmio Innovare de 2013 na categoria Ministério Público. A iniciativa foi composta de um conjunto de ações no âmbito do governo estadual para o enfrentamento da corrupção (em seus aspectos cívicos e penais) por meio da atuação preventiva do Ministério Público. Foram considerados quatro eixos temáticos: adoção de portais de transparência pelas administrações municipais (Prefeituras e Câmaras) e estadual; implantação de mecanismo de controle de gastos de combustível de veículos e máquinas pelos entes públicos municipais e estaduais; efetivação dos artigos 1º 45 da lei n. 8.730/199373 e 13 da lei n. 8.429/199274 (controle patrimonial de agentes públicos); combate à cedência irregular de servidores públicos. O Projeto também promoveu ações de sensibilização junto aos membros do Ministério Público, estimulando a adesão ao projeto.

⁹⁶² O objetivo do projeto é contribuir para a prevenção da improbidade administrativa nos municípios do Estado do Pará, mediante a disseminação de informações sobre a correta aplicação de recursos públicos e sobre o papel do Ministério Público na fiscalização e no combate à corrupção na Administração Pública, além de atuar para que as Procuradorias Jurídicas Municipais efetuem os ajustes legais em suas contratações e na legalidade da aplicação dos recursos públicos, principalmente no que se refere à transparência de seus atos. Seu desenvolvimento é dividido em duas fases. A primeira é realizada em parceria com Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA), Escola de Contas Irawaldir Rocha, Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) e Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC/PA), que, em conjunto com membros do Ministério Público do Estado do Pará (MP/PA), realizarão palestras sobre temas vinculados à correta aplicabilidade dos recursos públicos, à publicidade de seus atos, à probidade, à integridade e ao *compliance*. A segunda, é voltada ao fomento da criação das Procuradorias Jurídicas e da fiscalização da legalidade das Procuradorias já criadas. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1XSa9sK6_FNwRIVRok41i6dmL8rCsO2YE/view?usp=sharing>. Acesso em: 13 mar. 2023.

⁹⁶³ SANTA CATARINA. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. **Programa Unindo Forças**. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/programas/unindo-forcas>> e <<https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/Detalle?idProjeto=1112>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁹⁶⁴ SANTA CATARINA. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. **Projeto Adequação Constitucional de Cargos Públicos**. Disponível em: <<https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/Detalle?idProjeto=1111>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

Governança Pública no âmbito finalístico do Ministério Público, embora incipiente, já apresenta excelentes resultados práticos.

5.2.1 Projeto Águas Limpas: Efetividade da Lei de Acesso à Informação nos Municípios Mineiros – Ministério Público do Estado de Minas Gerais

O cenário de precariedade da transparência pública no plano municipal, sobretudo na dimensão da transparência ativa, ainda é evidente, mantendo-se um ambiente mais propício à realização de práticas corruptas de todo gênero, que têm na clandestinidade uma de suas características marcantes.

Prova disso são os dados e conclusões obtidos por Pedro Nascimento, em seu artigo “Transparência nos Municípios Brasileiros: uma análise do fator desenvolvimento”⁹⁶⁵, cujo objetivo foi analisar o índice de transparência municipal, observando se o desenvolvimento do município causa algum impacto em seu grau de transparência. Tal análise foi feita com base nos dados da segunda edição do Programa Escala Brasil Transparente – EBT, editado pela Controladoria Geral da União – CGU⁹⁶⁶ e pelos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Testou-se a hipótese de que, quanto mais desenvolvido o município, maior seria seu grau de transparência.

Os resultados foram alarmantes: a média do índice de transparência (que vai de 0 a 10) nos 1584 municípios pesquisados é de 1,9 por município, a qual é consideravelmente baixa, em razão da grande quantidade de municípios que obtiveram nota 0,00. Foram 787 municipalidades com nota 0,00, ou seja, 49,68% das unidades pesquisada. Se aumentarmos o espectro para notas menores que 5 e ou iguais a 0, o percentual sobre para 85% dos municípios analisados, os quais não dispõem de nenhuma informação ou as disponibilizam de forma insuficiente para a sociedade.

De outra banda, a pesquisa de cruzamento e correlação de dados demonstrou que os municípios mais desenvolvidos apresentaram índice de mais elevados do que os menos desenvolvidos, o que significa, portanto, que os entes melhor avaliados abrigam pessoas

⁹⁶⁵ NASCIMENTO, Pedro. Transparência nos Municípios Brasileiros: uma análise do fator desenvolvimento. **Revista da CGU**, [S. l.], v. 12, n. 21, p. 100–113, 2020.

⁹⁶⁶ O Programa Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º é um indicador desenvolvido pela CGU cujo objetivo é avaliar o grau de cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), aplicado a Municípios, Estados e Distrito Federal. Tal escala utiliza *Checklist* composto por 12 quesitos, que envolvem aspectos da regulamentação da LAI e da existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Trata-se de inovação metodológica da CGU que agora também contempla a transparência ativa. Cf. **CGU que agora também contempla a transparência ativa**. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66>. Acesso em: 14 set. 2022.

com maiores níveis de escolaridade, de saúde e renda, bem como baixa desigualdade social.

Embora o Estado de Minas Gerais tenha apresentado nota 10 na Escala Brasil Transparente da CGU, no período de avaliação período de avaliação de 01/04/2020 a 31/12/2020, com média 6,6 nas notas municipais, não houve avaliação de todos os seus 853 municípios componentes, o que poderia interferir negativamente, dado que poucos municípios das regiões com os mais baixos índices de desenvolvimento humano (Vale do Jequitinhonha e Norte de Minas) e nenhum município com menos de 50 mil habitantes (onde as estruturas administrativas são mais precárias e menos transparentes) foram avaliados⁹⁶⁷. Essa indução toma por base a conclusão feita por Nascimento⁹⁶⁸ que provou a hipótese da correlação entre transparência e desenvolvimento humano.

Seguindo a linha da Nova Governança Pública, no ano de 2018, o Ministério Público de Minas Gerais lançou o Projeto Águas Limpas, com o objetivo de, por meio do planejamento estratégico, da atuação em rede, da transparência, da prestação de contas, da prevenção a ilícitos e do consenso, implementar a efetividade da Lei de Acesso à Informação nos municípios mineiros.

Com o advento da Lei Complementar nº 131/2009, regulamentada pelo Decreto nº 7.185/2010, que trouxe à Lei de Responsabilidade Fiscal dispositivos que obrigam a divulgação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Municípios e DF nos chamados “Portais da Transparência” (art.48, p. único, II e III, e art.48-A), com os respectivos prazos para o cumprimento das determinações impostas e, posteriormente, com a edição da Lei nº 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI -, o direito à informação no Brasil, enquanto direito fundamental, teve reforçada sua instrumentalização.

A obrigação de publicizar informações de interesse público, de forma proativa, e não apenas em resposta a uma determinada demanda - transparência pública ativa – passou a ser princípio que orienta a LAI como um todo e, expressamente, é disciplinado nos arts. 3º, II, e 8º, dispositivo este que, combinado com o art. 48 e art.48-A da LRF

⁹⁶⁷ Pela metodologia de amostragem foram avaliados todos os Estados, o Distrito Federal, as capitais e os municípios com mais de 50 mil habitantes (com base nas estimativas de 2017, do IBGE). Ao todo, foram avaliados 691 entes federados. A avaliação da transparência ativa foi feita entre abril e agosto de 2020 e considerou o período de 01/08/2019 a 31/01/2020 como referência para a verificação das informações publicadas nos sites oficiais e portais de transparência.

⁹⁶⁸ NASCIMENTO, Pedro. Op. cit., p.110.

(transparência da gestão fiscal) e Decreto nº 7.185/2010, delimitam o rol mínimo de informações que deverão constar nos sítios municipais/Portais da Transparência.

No Estado de Minas Gérias, de acordo com o ranking da Escala Brasil Transparente de 2015, mais de 80% dos 150 municípios avaliados apareciam com nota entre 0 e 2, escala em que 0 significa não cumpriu as disposições da LAI e 10 cumpriu satisfatoriamente.

Diante deste cenário, o Ministério Público de Minas Gerais, garantidor constitucional do direito fundamental coletivo à informação pública como instrumento anticorrupção⁹⁶⁹, retomou o tema da Transparência Pública, já objeto dos PGAs 2012/2013, 2014/2015 e 2016/2917 (com as alterações implementadas em 2017) e lançou, em 2018, o Projeto Águas Limpas - efetividade da Lei de Acesso à Informação nos municípios mineiros, com o escopo de fomentar a efetiva implementação da gestão pública transparente nos entes públicos municipais do Estado de Minas Gerais, com primordial atenção à gestão pública fiscal, nos termos determinados pela LRF e LAI.

Exatamente nos termos preconizados por uma gestão com governança e na linha da atuação extrajudicial escalonada “escala de ação progressiva”, o Roteiro de Atuação do CAOPP do MPMG para a implementação do projeto sugere a instauração de Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas, (art. 1º, II e IV, da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 7/2016)⁹⁷⁰, com a expedição de ofícios aos Entes Públicos, para dar ciência de seu teor, inclusive com o cuidado de concitar seus gestores e a sociedade civil a se posicionarem ao lado do Ministério Público de Minas Gerais, com vistas a uma ação integrada, voltada ao objetivo final e maior que é, no caso, dar efetividade ao direito fundamental do cidadão de acesso à informação, cumprindo com as determinações da LRF e LAI sobre a matéria. Ainda no mesmo ofício, sugere-se seja requisitada a informação da existência de lei municipal que regulamente, no âmbito do Ente, a implementação de sítio eletrônico/Portal da Transparência nos termos determinados pela LAI e LRF, com envio de cópia dos textos normativos acaso existentes. Ao CAOPP também deve ser oficiado acerca da instauração dos procedimentos

⁹⁶⁹ Sobre o tema, conferir: WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A atuação do Ministério Público na defesa do direito à informação pública como instrumento de combate à corrupção. In: Ministério Público, constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. ALMEIDA, Gregoróo Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz. (Orgs.). Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p.1037-1070.

⁹⁷⁰ “Art. 1º O Procedimento Administrativo, no âmbito da atividade-fim do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, destina-se a: (...) II- acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou a atividade de instituições vinculadas às suas respectivas atribuições; (...) IV- embasar outras atividades que, pela natureza da atribuição ou pela delimitação do objeto, não se submetam ao inquérito civil público e a procedimento preparatório. Parágrafo único. A instauração de Procedimento Administrativo será precedida do respectivo registro da Notícia de Fato, para fins de controle, estatística e triagem.”

administrativos, tendo em vista a necessidade de registro das medidas adotadas pelos órgãos de execução para posterior apresentação de relatório final à PGJ. Outrossim, com o objetivo de prevenção e fortalecimento do exercício do controle social executado pelo cidadão sobre os atos da administração pública, de bom alvitre que seja dado conhecimento à sociedade da atuação do MPMG no caso em tela.

Embora não conste no referido roteiro, a proposta metodológica para a institucionalização da NGP no MP e pelo MP é que se realize uma reunião pública ou audiência pública com os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo locais e com a sociedade civil, acerca da implantação do projeto.

Após a fase de apresentação, o roteiro indica a análise dos sítios eletrônicos/Portal Transparência dos municípios e das Câmaras Legislativas por meio de *check list* sobre o cumprimento da LAI e da LRF.

Não verificada de imediato qualquer irregularidade o arquivamento do procedimento administrativo é medida que se impõe, com a respectiva comunicação oficial.

De outro lado, caso sejam identificadas irregularidades, sugere-se uma reunião ou audiência na Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, visando a informar o gestor do respectivo ente municipal a respeito destas, inclusive perquirindo a respeito da possibilidade de seu saneamento na fase extrajudicial, por meio de recomendação ou TAC. Sanadas de fato as irregularidades após a realização de tais expedientes, será feito o arquivamento do feito. Caso não sejam cumpridas a recomendação ou o TAC, outra solução não se apresenta senão o ajuizamento da respectiva ação civil pública, inclusive por de improbidade administrativa.

Em resposta à solicitação de informações, o CAOPP disponibilizou resultados que bem demonstram que uma atuação consoante os pilares de governança pública - atuação segundo o planejamento estratégico da Instituição, em rede concertada com a Administração Pública, com abertura à participação democrática, transparência, prestação de contas, responsividade às demandas sociais, prevenção ao ilícito, consenso, integridade e reconstrução da política pública da transparência e da integridade – pelos quais se pode perceber um grande aumento da capacidade de prevenção à corrupção e resolutividade administrativa do Ministério Público na tutela do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito fundamental à boa administração pública.

Por orientação da COPLI, como os projetos já estavam rodando há mais de dois anos, o CAOPP procedeu à finalização no Escritório de Gestão de Projetos, em razão do

atingimento das metas informadas e cessou a tabulação dos respectivos dados, apesar de ainda estar disponível o material de apoio e de ser possível a aplicação pelos órgãos de execução.

A última atualização das informações sobre o cumprimento do Projeto Águas Limpas é de setembro de 2021 e exalta dados preciosos e alvissareiros como o total de municípios do Estado de Minas Gerais em que foram adotadas as providências (578 ou 67,76%), o total de procedimentos administrativos instaurados (1016) e uma enorme diferença entre o número de procedimentos arquivados, em razão da inexistência ou sanção de irregularidades em sede administrativa, e o número de ACPs ajuizadas, em virtude da recalcitrância dos investigados em não cumprir a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vejamos os dados da Tabela abaixo:

TABELA 23 - Balanço Geral do Projeto Águas Limpas, atualizado até 09/2021

TÍTULO	Nº	%
Total de Comarcas instaladas em MG	297	100
Comarcas em que foram adotadas as providências do PGA	203	68,35
Total de Municípios existentes em MG	853	100
Municípios em que foram adotadas as providências do PGA	578	67,76
Total de habitantes em MG	20.997.560	100
Nº de habitantes abrangidos pelo PGA	16.609.494	79,10
Total de Procedimentos Administrativos (PA) e/ou IC instaurados	1016	100
Nº de Procedimentos que abrange somente o Executivo	473	46,55
Número de Procedimentos que abrange somente o Legislativo	459	45,18
Nº de Procedimentos que abrange o Poder Executivo, Legislativo e outros	53	5,22
Nº de Procedimentos que abrange todos os Municípios da Comarca	06	0,6
Nº de Proced. que abrange demais Órgãos da Adm. Indireta do Município	60	5,91
Nº de Comarcas que informaram arquivamento	118	58,13
Nº de Procedimentos arquivados	751	73,92
Procedimentos arquivados por ajuizamento de ACP	88	
Municípios que informaram o arquivamento	380	65,74

Fonte: autoria própria

Conclui-se que, por intermédio do referido projeto, o MPMG vem aplicando princípios e práticas da Nova Governança Pública e promovendo excelentes resultados na prevenção à corrupção e no saneamento do descumprimento da Lei de Acesso à Informação.

5.2.2 Projeto Integridade, controle, prevenção: fomento a boas práticas nos órgãos públicos municipais de Minas Gerais – Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Partindo da premissa da necessidade de priorização da atuação preventiva, o MPMG lançou o “Projeto Integridade, controle, prevenção: fomento a boas práticas nos órgãos públicos municipais de Minas Gerais”, com o objetivo de estimular as Administrações Públicas municipais a adotarem medidas relacionadas à cultura da integridade, respeitando a realidade local, seja com a implementação de programas de integridade⁷ pelo ente ou com a adoção de providências, edição de regras e/ou criação de estruturas básicas que possibilitem maior lisura aos atos da administração.

Justamente na linha do que se demonstrou até aqui na presente tese, a ideia do presente projeto surgiu a partir da constatação da ineficácia da atuação do Ministério Público na repressão e prevenção demandista-judicial à corrupção, motivo pelo qual o projeto teve como objetivo promover a mudança de paradigma na atuação do MP, no sentido de que a prevenção, análise de riscos, governança e controle, bem como o fomento de uma efetiva cultura de integridade, é mesmo o caminho a ser seguido para, se não impedir, minimizar a possibilidade de ocorrência de fraude e corrupção.

Na mesma toada da atuação resolutiva, em escala de ação progressiva, o Roteiro de Atuação do mencionado projeto preconiza, inicialmente, a instauração de Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Política Pública (PA), um relacionado à Administração Pública frente ao Poder Executivo Municipal e outro frente ao Poder Legislativo Municipal, tendo como objeto o acompanhamento e fiscalização da implementação de medidas relacionadas à cultura de integridade.

Efetivando a governança pública pelos pilares da atuação em rede concertada com a Administração Pública, o consenso, a transparência e a integridade, uma vez instaurado o Procedimento Administrativo pelo órgão de execução do Ministério Público, cumpre dar ciência aos respectivos entes públicos a respeito de seu conteúdo, concitando-se os gestores a formar uma rede de atuação integrada junto ao MP, para a implementação de medidas relacionadas à cultura de integridade, a fim de reduzir a prática de atos fraudulentos e de corrupção no âmbito da administração pública.

Tendo em vista a natureza resolutiva, preventiva, consensual e fomentadora da atuação do MP, sugere-se a realização de reunião com o gestor público para explicação dos propósitos, objetivos e forma de desenvolvimento do projeto. Trata-se de medida que busca a aproximação com o gestor e seu convencimento sobre a importância de adesão integral aos fins do projeto. Nessa reunião, a sugestão é de abordagem ou menção aos

seguintes programas existentes que podem auxiliar gratuitamente os órgãos públicos (de acordo com o material de apoio disponibilizado pelo CAOPP): (i) Programa Nacional de Prevenção à corrupção PNPC (sistema e-prevenção), lançado em decorrência da Ação 09/2021; da ENCCLA; (ii) Programa TIME Brasil, da CGU; (iii) Brasil Transparente, da CGU; e (iv) Espaço do Controle Interno, do TCE/MG.

Ao final da reunião, deve ser entregue aos gestores um ofício, requisitando informações para diagnóstico, conforme questionário que contém perguntas, em modelo de *check-list*, sobre a existência e conteúdo de eventual programa de integridade no ente público: regulamentação da Lei de Acesso à Informação; existência de “Códigos de Ética” ou “Códigos de Conduta”; implementação do sistema de controle interno municipal; Comprometimento da Alta Direção; Canal de Denúncia; gestão Periódica de Riscos; regime disciplinar de servidores públicos; processo de apuração de faltas disciplinares/funcionais e aplicação de sanções; Treinamento e capacitação em integridade.

No caso da existência de um programa de integridade, com sistema de controle interno que atenda à Decisão Normativa n.º 2/2016 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e do cumprimento da LAI, deve-se promover o arquivamento do PA. No entanto, caso o Município/Câmara Municipal não possua um sistema de controle interno estruturado e descumpra a LAI, cabe ao MP adotar utilizar, escalonadamente, os instrumentos administrativos de atuação que possui, norteado pelos princípios e práticas da NGP, em prol dos interesses da sociedade e respeito à probidade administrativa, após o que poderá recorrer ao Poder Judiciário para tanto.

Consoante o que se preconizou até aqui, não constatado o ato de improbidade, cabe expedir uma Recomendação ou firmar um TAC, para a solução consensual da querela, conforme o caso concreto e de acordo com a discricionariedade regradada do órgão de execução ministerial atuante no feito. Negada a solução administrativo-consensual, somente restaria o ajuizamento de Ação Civil Pública, para cumprimento de obrigação de fazer, ou ACP por improbidade administrativa⁹⁷¹.

Em resposta ao pedido de informações, o Centro de Apoio às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público – CAOPP/MPMMG apresentou os resultados

⁹⁷¹ Reiteramos nosso posicionamento no sentido de que, a par da inconstitucional redação do art. 17-D da LIA, a ação judicial respectiva pode veicular pedidos obrigacionais.

do projeto, referente ao primeiro trimestre de 2021 até o primeiro trimestre de 2023, que demonstram uma mudança de paradigma na atuação do Ministério Público, nos exatos termos da Nova Governança Pública, com ênfase à atuação em rede concertada, à transparência, ao consenso, à prestação de contas e à coconstrução da política pública da integridade. O indicador e a meta de aferição são a obtenção da adesão de pelo menos 60% dos municípios mineiros com mais de 40.000 habitantes a Programas de Integridade (*Compliance*) até 31/01/2024. Vejamos os dados na Tabela 24 abaixo:

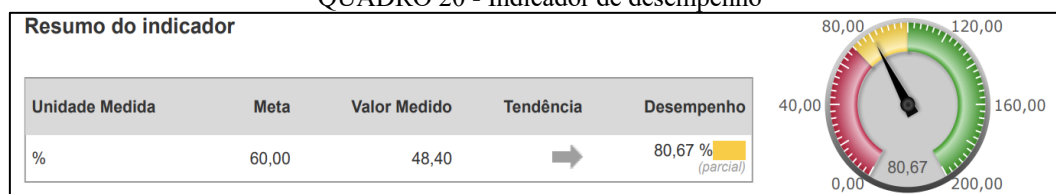
TABELA 24 - Resultados da adesão ao projeto

Período	Unidade medida	Meta	Valor medido
Trimestre 1/2021	%		0
Trimestre 2/2021	%		0
Trimestre 3/2021	%		4,0
Trimestre 4/2021	%		5,0
2021	%	60,00	
Trimestre 1/2022	%		6,0
Trimestre 2/2022	%		6,0
Trimestre 3/2022	%		6,0
Trimestre 4/2022	%		48,40
2022	%	60,00	
Trimestre 1/2023	%	60,00	48,40

Fonte: CAOPP/MPMG, 2023

Em outra representação gráfica, a informação de que foram cumpridos 80,67% da meta de adesão ao programa, que é de ao menos 60% dos municípios mineiros com mais de 40 mil habitantes, vide quadro 20 a seguir:

QUADRO 20 - Indicador de desempenho



Fonte: CAOPP/MPMG, 2023

Dos resultados pode-se concluir pela institucionalização, ainda que embrionária, de um método de atuação conforme o modelo da Nova Governança Pública, pelo qual o Ministério Público reforça os paradigmas da atuação finalística administrativa, preventiva, consensual e fomentadora da integridade, externalizado pelos seus próprios instrumentos extrajudiciais, com excelentes resultados.

5.2.3 Operação *Aequalis* – Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais

A Operação *Aequalis* foi um bem sucessivo caso de investigação, detecção e responsabilização de corrupção praticada por agentes públicos e particulares, que colocou em prática diversos princípios e ações conforme o modelo da Nova Governança Pública, especialmente o planejamento estratégico, a atuação em rede, a transparência e o consenso entre as instituições envolvidas e entre estas e os autores dos ilícitos responsabilizados por meio de acordo administrativo.

A operação investigou o desvio criminoso de aproximadamente recursos públicos no montante aproximado de R\$ 14 milhões, que deveriam ser destinados à Fundação Hidroex, vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais, entre os anos de 2012 e 2014, para a construção do Complexo Cidade das Águas, em Frutal/MG. A fundação lesada desenvolvia um centro de pesquisas de recursos hídricos.

A atuação feita em rede concertada, formada pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais e pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais que, resultou na apuração dos ilícitos e no firmamento de um Termo de Ajustamento de Conduta com os autores dos ilícitos, pessoas jurídicas e naturais, nos autos da Ação de Improbidade n. 0064199-98.2016.8.13.0271⁹⁷², pelo qual foram estabelecidas as seguintes sanções e obrigações: (a) pagamento de R\$ 20.998.036,80, dos quais R\$ 4.758.136,00 se referem à sanção de ressarcimento do dano material causado ao erário do Estado de Minas Gerais, R\$ 10.222.764,80 a título de danos morais coletivos, R\$ 4.758.136,00 como pagamento de multa civil e R\$1.259.000,00 a título de transferência não onerosa; (b) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.⁹⁷³

⁹⁷² Conquanto o TAC tenha sido firmado e homologado na seara judicial, há de se registrar a atuação extrajudicial de formação da rede concertada para apuração do ilícito e negociação dos seus termos, bem na linha da NGP.

⁹⁷³ TAC firmado antes da entrada em vigor da Lei n. 14.230/2021, que criou definitivamente o ANPC e que alterou o quantum das sanções do art. 12 da LIA.

5.2.4 Caso SAMARCO e TAC-Governança – Ministério Público Federal

Em 5 de abril de 2015, a barragem de Fundão, construída e operada pela Samarco Mineração S/A, empresa controlada pela BHP Billiton Brasil Ltda e pela Vale S/A, no município de Mariana/MG, se rompeu, ocasionando o maior desastre ambiental, social e econômico ocorrido no Brasil e um dos maiores no mundo. Mais de mais de 50 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério foram lançados na bacia do rio Doce, ao longo de 663 quilômetros, atingiram 41 municípios dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo e deixaram um rastro de destruição humana e natural sem precedentes, avaliado em aproximadamente R\$ 155 bilhões.

Passados 3 meses do evento, uma rede de atuação consensual foi formada e a União, o estado de Minas Gerais, o estado do Espírito Santo e diversos órgãos estaduais relacionados à questão ambiental, firmaram, com as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, o Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTCA), com a finalidade de pactuar o modo como as empresas responsáveis pelo rompimento da barragem de Fundão deveriam reparar os danos ambientais, sociais e econômicos gerados, inclusive o arranjo institucional para deliberações, implementação e controle dos programas e projetos instituídos para esse fim.

Para efetivar os princípios e práticas da Nova Governanças Pública, o mencionado TTAC foi contestado pelo Ministério Público Federal, por movimentos sociais e pesquisadores, por vários motivos, dentre os quais a ausência de participação efetiva dos atingidos nas negociações (participação democrática no acordo). Nem o arranjo institucional desenhado pelo TTAC, nem os programas estabelecidos foram efetivamente discutidos com os atingidos, motivo pelo qual o MPF ajuizou uma Ação Civil Pública para anular o TTAC e a garantir a participação dos atingidos nas decisões e a reparação integral dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão.

Em janeiro de 2017, o MPF firmou um Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), cujo objeto foi a contratação de organizações para atuarem como peritos, assessoria técnica e assistentes com vistas à realização de diagnósticos socioambientais e socioeconômicos dos danos, necessários para a concretização de acordo final. Em novembro do mesmo ano, foi assinado termo aditivo a esse TAP, prevendo a contratação

de assessorias também para os atingidos, para que pudessem participar de modo informado da gestão e controle social das ações de recuperação, das audiências públicas previstas no acordo anterior, bem como do processo de consulta prévia aos povos indígenas e comunidades tradicionais.

O entendimento de que a governança pública seria o melhor modelo para o planejamento, execução e controle das ações públicas e privadas constantes no TTAC foi firmado, inclusive, por Nota Técnica de representantes dos governos federal e dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, que avaliaram que o referido modelo:

[...] parece representar a melhor forma de combinar celeridade na execução (Fundação de direito privado), garantia do cumprimento das responsabilidades das empresas (que as reconhecem, nos termos do Acordo, assegurando seu cumprimento por meio da Fundação, instrumento para elaboração, execução e monitoramento das ações de recuperação e compensação), preservação do interesse público (Poder Público valida os atos da Fundação, por meio de Comitê Interfederativo, sem prejuízo das competências dos órgãos competentes) e transparência e participação social (conforme inúmeros dispositivos presentes no Acordo, como Conselho Consultivo, participação das atingidos no referido Comitê, divulgação de informações sobre execução, garantia de negociação com atingidos, entre outros).⁹⁷⁴

Inobstante tal avaliação, o TTAC foi contestado, principalmente, por não considerar alguns dos princípios da NGP, como participação democrática e transparência, por ter a negociação que levou à sua assinatura excluído a participação dos atingidos e ter sido pouco transparente, inclusive para o MPF.

Assim, a negociação do TAC-Governança⁹⁷⁵ teve como objetivo repensar esse modelo e conferir maior protagonismo aos atingidos na gestão e no acompanhamento das ações de reparação, bem como aprimorar o controle sobre os programas e a fundação que as executa, conferindo maior transparência, inclusão, *accountability*, consensualidade efetiva, eficiência e efetividade.

O instrumento do Compromisso de Ajustamento de Conduta – TAC-Governança - foi firmado no bojo de duas Ações Cíveis Públicas, a ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800, ajuizada pelo MPF, e a ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400, ajuizada

⁹⁷⁴ Nota Técnica Conjunta de 1º de março de 2016.

⁹⁷⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **Termo de Ajustamento de Conduta**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>. Acesso em: 20 mar. 2023.

por União, Estado de Minas Gerais Estado do Espírito Santo e outros entes das suas respectivas administrações públicas direta e indireta.

Fundamentalmente, o TAC-Governança tem três objetivos⁹⁷⁶: (i) a alteração do sistema de governança estabelecido no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), celebrado por União, Espírito Santo, Minas Gerais e mineradoras, dentro da ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400, para a definição e execução dos programas, projetos e ações que se destinam à reparação integral dos danos decorrentes do rompimento da Barragem de Fundão; (ii) o aprimoramento de mecanismos que garantam a efetiva participação dos atingidos em todas as fases do processo de reparação dos danos e a promoção da respectiva transparência; e (iii) o estabelecimento de um processo negocial de repactuação dos programas socioambientais e socioeconômicos.

Ficou estabelecido no instrumento a participação social participação direta nos processos decisórios desde as suas respectivas localidades, como forma mais efetiva e capaz de garantir o respeito às suas especificidades socioculturais locais. Para tanto, a participação será operacionalizada por meio da constituição e reconhecimento de comissões locais, apoiadas por assessorias técnicas independentes, e de fóruns regionais de comissões. As comissões locais e fóruns regionais são instâncias decisórias para a concepção, elaboração, implementação, revisão, repactuação, controle social e gestão dos programas de reparação e recuperação do desastre⁹⁷⁷.

Foram criadas: (a) 6 Câmaras Regionais, compostas por Comissões Locais; (b) 19 Comissões Locais; (c) Fórum de Observadores (12 representantes da sociedade civil,

⁹⁷⁶ O TAC-Governança foi firmado pelos seguintes signatários: 1.MPF (Ministério Público Federal) 2. MPMG (Ministério Público do Estado de Minas Gerais) 3. MPES (Ministério Público do Estado do Espírito Santo) 4. DPU (Defensoria Pública da União) 5. DPMG (Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais) 6. DPES (Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo) 7. União 8. Ibama 9. ICMBio 10. ANA (Agência Nacional de Águas) 11. ANM (Agência Nacional de Mineração) 12. Funai 13. Estado de Minas Gerais 14. IEF (Instituto Estadual de Florestas) 15. IGAM (Instituto Mineiro de Gestão das Águas) 16. FEAM (Fundação Estadual de Meio Ambiente) 17. Estado do Espírito Santo 18. IEMA (Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos) 19. IDAF (Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo) 20. AGERH (Agência Estadual de Recursos Hídricos) 21. Samarco 22. Vale S/A 23. BHP Billiton 24. Fundação Renova

⁹⁷⁷ Foram criados diversos órgãos para viabilizar a governança: 6 Câmaras Regionais, compostas por 19 Comissões Locais; um Fórum de Observadores, composto por 12 representantes da sociedade civil, indicados pelo MP, de natureza consultiva, funciona como uma das instâncias de participação e controle social, cujo objetivo será acompanhar os trabalhos e analisar os resultados dos diagnósticos e das avaliações realizadas pelos Experts do MP e acompanhar os trabalhos da Fundação, podendo apresentar críticas e sugestões; um Comitê Interfederativo; (e) Câmaras Técnicas, para auxiliar o Comitê Interfederativo; Conselho de Curadores da Fundação e Conselho Consultivo da Fundação Renova.

indicados pelo MP), de natureza consultiva, funciona como uma das instâncias de participação e controle social, cujo objetivo será acompanhar os trabalhos e analisar os resultados dos diagnósticos e das avaliações realizadas pelos Experts do MP e acompanhar os trabalhos da Fundação, podendo apresentar críticas e sugestões; (c); (d) Comitê Interfederativo; (e) Câmaras Técnicas; (f) Conselho de Curadores da Fundação; (g) Conselho Consultivo da Fundação.

Com tais medidas, o que se vem conseguindo é a concretização efetiva dos princípios da Nova Governança Pública na formulação, execução e controle do maior acordo ambiental entabulado no Brasil, o que, pelo reforço do planejamento estratégico, da participação democrática dos atingidos, da efetiva consensualidade, da transparência, da prestação de contas e da prevenção do ilícito, tem sido capaz de melhor responder às demandas sociais geradas e ainda funciona como excelente ferramenta anticorrupção para a gestão dos recursos financeiros envolvidos.

5.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Reafirmando-se a proposta metodológica desta tese de união do dogmatismo ao pragmatismo, o capítulo final foi dedicado à apresentação de alguns casos práticos de implementação da Nova Governança Pública pelo Ministério Público, em suas atividades de gestão e finalística de tutela extracriminal do patrimônio público, que corroboram a conclusão de que esse processo encontra-se em fase inicial de institucionalização e que, por seus resultados já obtidos, apresenta alto potencial de funcionalidade anticorrupção, motivo pelo qual merece toda a atenção para que seja amplamente explorado, com vistas à excelência no trabalho ministerial de tutela dos direitos fundamentais mais caros.

No plano interno do Ministério Público (atividade de gestão), os primeiros casos práticos examinados foram o Programa de Eficiência Administrativa - PEAD do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e o Serviço de Gestão de Promotorias de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - SEGPRO, ambos com o objetivo de promover a modernização, a otimização e a padronização dos processos de trabalho e o aperfeiçoamento da arquitetura organizacional das Procuradorias e Promotorias de Justiça, das unidades de apoio e das unidades administrativas integrantes da área-meio da estrutura funcional.

Referidos projetos evidenciaram algumas características da NGP, notadamente o planejamento estratégico, a racionalização dos processos e a atuação em rede interna, e obtiveram excelentes resultados.

Ainda na área administrativa, avaliou-se o programa “Individualização e customização do estágio probatório - ênfase na orientação e na prevenção” do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, cujo objetivo é promover a aproximação da Corregedoria dos Promotores de Justiça ingressantes e da sociedade local, por meio da individualização do acompanhamento do estágio probatório, para avaliar e orientar a sua atuação a fim de que seja eficiente, eficaz e resolutive.

Examinando-se o projeto e seus resultados, verificou-se a utilização de diretrizes de governança pública, tais como: planejamento estratégico, atuação em rede, participação administrativa (dos membros e da sociedade), capacitação permanente dos recursos humanos, consensualidade, priorização da prevenção e transparência. Ademais, esta nova metodologia de controle interno realizado pela Corregedoria-Geral do MPMG tem impacto direto na atuação finalística anticorrupção.

No campo finalístico, de execução da missão institucional de tutela do patrimônio público, o primeiro projeto analisado foi o Projeto Águas Limpas: efetividade da Lei de Acesso à Informação nos municípios mineiros - Ministério Público do Estado de Minas Gerais, cujo objetivo é implementar a efetividade da Lei de Acesso à Informação nos municípios mineiros, por meio do planejamento estratégico, da atuação em rede, da transparência, da prestação de contas, da prevenção a ilícitos e do consenso.

O resultado mais recente do projeto, de setembro de 2021, revela que em ele foi aplicado em 67,76% dos municípios mineiros, os quais, em sua grande maioria acataram as recomendações e cumpriram os TACs firmados, gerando o arquivamento administrativo dos feitos, com poucas ACPIAs ajuizadas.

Outro caso examinado foi o “Projeto Integridade, controle e prevenção: fomento a boas práticas nos órgãos públicos municipais de Minas Gerais”, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o qual, por meio de alguns princípios e práticas próprios da NGP, tem a finalidade de estimular as Administrações Públicas municipais a adotarem medidas relacionadas à cultura da integridade. Os resultados até agora foram positivos, com um desempenho de 80% do cumprimento das metas traçadas.

A Operação *Aequalis*, clássico exemplo de atuação de atuação planejada, em rede, consensual e resolutiva, levada a efeito pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais e pela Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais gerou excelentes resultados na recuperação de ativos públicos e na aplicação negociada de sanções aos envolvidos em ilícitos.

Por fim, foi elencado o “Caso SAMARCO”, do qual decorreu a assinatura do TAC-Governança, firmado no bojo de duas Ações Cíveis Públicas, a ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800, ajuizada pelo MPF, e a ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400, ajuizada por União, Estado de Minas Gerais Estado do Espírito Santo e outros entes das suas respectivas administrações públicas direta e indireta.

Basicamente, o TAC-Governança tem três objetivos: (i) a alteração do sistema de governança estabelecido no TTAC, para a definição e execução dos programas, projetos e ações que se destinam à reparação integral dos danos decorrentes do rompimento da Barragem de Fundão; (ii) o aprimoramento de mecanismos que garantam a efetiva participação dos atingidos e transparência; e (iii) o estabelecimento de um processo negocial de repactuação dos programas socioambientais e socioeconômicos.

De todo o exposto, pode-se concluir que o processo de institucionalização da NGP no MP encontra-se em fase inicial e que, por seus resultados já obtidos, apresenta alto potencial de funcionalidade anticorrupção, motivo pelo qual merece toda a atenção para que seja amplamente explorado, com vistas à excelência no trabalho ministerial de tutela dos direitos fundamentais mais caros.

CONCLUSÕES

1) Analisando-se cronológica, normativa, institucional e interrelacionalmente o processo de construção estrutural e funcional do Ministério Público brasileiro, pode-se concluir que sua evolução acompanhou, em paralelo, as transformações orgânicas e operacionais do Estado nacional e dos modelos prevalentes de administração pública - modelo Patrimonialista, modelo Burocrático, modelo da Nova Administração Pública ou Gerencialismo e o recente modelo da Nova Governança Pública, que ainda carece de institucionalização.

2) As características marcantes de cada um dos modelos de administração pública que se sucederem no tempo, de forma não reciprocamente excludente, podem perfeitamente ser observadas no âmbito da evolução do Ministério Público do Brasil, tanto em sua gestão (atividade-meio ou administrativa), quanto em sua atividade finalística (funções institucionais).

3) No período do Brasil Colônia, até a República Velha (de 1500 a 1930), prevalecia o modelo Patrimonialista da administração pública nacional, caracterizado pela confusão entre as esferas pública e privada de poder, com a apropriação privada da estrutura, dos poderes e do patrimônio do Estado, bem como por práticas típicas de corrupção, em que prevalecia o interesse privado em detrimento do interesse público.

4) Nesta época, o Ministério Público não tinha caráter institucional, organicidade, organização unidade, nem articulação e funcionava por meio de agentes investidos nos cargos por simples nomeação, desprovidos de qualquer garantia ou independência funcional, sujeitos a demissão *ad nutum*. Não havia sequer regime jurídico próprio à Instituição, o somente foi inaugurado em 1981, pela Lei Complementar n. 40, o que afetava sua estruturação e o desempenho das funções ministeriais, que perpassava todas as etapas de concretização de suas missões, desde o provimento comissionado e pessoalizado dos cargos, ao suspeito exercício das atribuições, marcados por nítidas falhas propícias a práticas corruptas e à falta de controle (impessoalidade, imoralidade, compadrio, nepotismo, insegurança jurídica, falta de transparência).

5) Embora não se possa desprezar alguns raros traços formalistas, profissionalizantes e burocráticos durante os períodos Colonial e Imperial, foi no período Republicano que surgiu o Modelo Burocrático de administração pública, inaugurado pela primeira reforma administrativa de 1936, levada a efeito principalmente pela criação do DASP, e pela segunda reforma em 1967, marcada pelo Decreto-Lei n. 200, que abriram

caminho, ainda que não integral, à efetivação dos princípios da Administração Pública Burocrática: formalidade, impessoalidade e o profissionalismo, além da primazia pelo interesse público, dos critérios racionais e legais na gestão pública, do procedimentalismo, da rigidez dos procedimentos e da gestão autorreferente, eminentemente voltada aos meios e aos procedimentos, com controle *a priori* e baixos níveis de *accountability*. A Constituição de 1988, embora tenha consagrado elementos caríssimos à administração pública, como a participação administrativa, a transparência e a responsabilização dos agentes públicos, não foi capaz de propiciar a completude de implementação da burocracia idealizada, por conta da rigidez do formalismo burocrático (insulamento burocrático), que impedia a adequação da gestão pública às realidades e necessidades nacionais, demandante de maior flexibilidade casuística e modernização.

6) A estruturação e funcionamento do Ministério Público brasileiro foram inevitavelmente atingidos por esses influxos burocráticos e, a partir da segunda década dos anos 1900, teve início um notável ciclo jurídico-normativo nacional que definiu novos rumos da evolução da Instituição, que teve assento constitucional inaugural na Constituição de 1934, que o reconheceu como Instituição e, na Carta de 1988, sua consagração orgânico-institucional definitiva, com rígida regulação estrutural, da forma de ingresso na carreira, das funções e das garantias fundamentais de seus membros, em consonância com os ditames burocráticos que norteavam o exercício da administração pública. Os maiores efeitos do gerencialismo para o Ministério Público, já estruturado e disciplinado por leis orgânicas nacional (Lei n. 8625/1993), no plano federal (LC n. 75/1993) e estadual (leis orgânicas estaduais) foram, seguramente, os gerados pela EC n. 19/1998 e pela EC n. 45/2004: a primeira resultou na ampliação da autonomia funcional e administrativa da Instituição; teto remuneratório; responsabilidade fiscal; aumento dos para ingresso na carreira; a segunda, na criação do CNMP, que estreou um novo regime de controle externo administrativo do Ministério Público Brasileiro, seguindo a linha gerencial de transparência, eficiência (administração para os resultados), *accountability* e participação social.

7) Em virtude das marcantes transformações sociais e estatais ocorridas no século XXI, surgiram novas necessidades sociais, tanto pelo redesenho das estruturas do Estado e da Administração Pública, quanto pela adaptação da prestação de serviços públicos e realização das políticas públicas, num contexto plural e pluralista, que não foram atendidas pelos modelos antecessores e que gerou uma pulverização do aparelho estatal, redução de financiamento público de programas sociais e falhou na promoção da

“autonomia inserida”. Dessa forma, *governança pública*, já considerada um elemento procedimental dos modelos burocrático e gerencial de gestão, passou a ser, a partir do final dos anos 1990, compreendida como um regime próprio de gestão pública - a *Nova Governança Pública* - fundado nos seguintes princípios: atuação em rede de todos os *stakeholders*; implementação de valor público; coconstrução das políticas públicas; evolução plural e pluralista da dinâmica de prestação de serviços públicos; descentralização ampla e consensual; participação administrativa; transparência; *accountability/responsiveness* (prestação de contas e responsividade); alteração das habilidades de gestão que enaltece a governação, substituindo-se a competição pela cooperação; ênfase nos utilizadores dos serviços públicos, enquanto coprodutores; alteração do paradigma da lógica do negócio baseado no produto, para a lógica do negócio de serviço; consensualidade; priorização da prevenção ao ilícito e integridade sistêmica.

8) No Brasil, em que pese não seja possível determinar um marco histórico ou normativo de transição do modelo gerencial para o da NGP, bem como pela incipiência e escassez da análise do tema, é possível apontar, a partir dos anos 2000, alguns sinais de institucionalização dessas diretrizes e práticas de governança, com destaque para o movimento de normatização e de boas práticas de governança com funcionalidade anticorrupção pelo MP brasileiro, gerador de efeitos internos e externos, dentre as quais o planejamento estratégico, atuação em rede, a participação administrativa democrática, a consensualidade, a priorização da prevenção ao ilícito, a coconstrução da gestão e das políticas públicas, *accountability/responsiveness*, a transparência e a integridade (*compliance*).

9) Para sustentar e concretizar esse movimento, atender às modernas demandas sociais e solucionar o problema do anacronismo institucional do MP frente ao redesenho do Estado, da Administração Pública e do dinamismo das necessidades coletivas, fez-se necessária a construção de uma base teórica sobre a hipótese da tese: a contemporânea atuação do Ministério Público no controle externo da Administração Pública e na tutela do direito fundamental à boa administração pública, levada a efeito como coprotagonista da implementação da Nova Governança Pública.

10) A ressignificação e a relegitimação social da Instituição é feita pela reinterpretação dos princípios democrático, da separação dos poderes, da segurança jurídica e da eficiência, todos à luz da Nova Governança Pública, com a finalidade de servir de subsídio teórico ao estabelecimento de uma nova metodologia de utilização das

ferramentas administrativas ministeriais no desempenho das atividades meio e fim, nos âmbitos interno e externo.

11) A proposta para a solução do problema apresentado é a institucionalização da NGP nos planos interno e externo do Ministério Público. No plano interno, conquanto sejam áridas e incipientes as abordagens teóricas e pragmáticas sobre a implementação da governança no âmbito interno do Ministério Público brasileiro, é possível observar uma mudança estrutural de gestão, que, gradativamente, passou a traspor as bases metodológicas da governança corporativa para a Instituição, partindo de atos normativos cogentes e recomendatórios, rumo ao estabelecimento de uma verdadeira cultura de governança interna, por meio dos diversos instrumentos administrativos de gestão institucional, nas fases de planejamento, execução e controle. No âmbito externo, a literatura especializada é escassa e o processo de institucionalização da NGP na interrelação do MP com outras entidades públicas e a sociedade civil ainda imaturo, fazendo-se necessário o estabelecimento de uma moderna metodologia de aplicação desses vetores e práticas para a função de tutela do direito fundamental à boa administração pública – pelo uso das ferramentas extrajudiciais existentes – levando em conta a atuação em rede, a participação administrativa, a coconstrução das políticas públicas de integridade (fomento), a priorização da prevenção e a consensualidade, exteriorizando-se a função de enfrentamento à corrupção.

12) Analisando-se empiricamente a atuação do MP no enfrentamento extracriminal à corrupção, constatam-se alguns fatores não exaustivos de ineficácia do modelo prevalentemente desplanejado, repressivo e judicializante, para cuja solução a implementação das diretrizes e condutas da NGP se apresenta como importante mecanismo de controles interno e externo anticorrupção.

13) A corrupção apresenta-se como “fato social total”, de problemática multi e interdisciplinar e correlacionada à violação de direitos humanos e fundamentais, sendo possível demonstrar, por inferência racional não exauriente e não imune a variáveis, a existência um *círculo vicioso* de corrupção, especialmente na Região Nordeste do Brasil, na qual a quantidade de ocorrências de corrupção é inversamente proporcional aos indicadores de aferição de desenvolvimento humano.

14) A atuação anticorrupção do Ministério Público, pautada pelos princípios e práticas de governança, retroalimenta um *sistema de integridade*, que deve ser a base de toda atividade pública. As ações de prevenção e repressão eficientes à corrupção são a espinha dorsal da NGP, na medida em que a corrosão da integridade de qualquer de seus

elementos fundamentais desmorona a implementação da própria governança enquanto sistema e, em última e principal análise, impede a eficiência na execução das políticas públicas e a prestação de serviços públicos, gerando violação de direitos fundamentais dos administrados.

15) A judicialização das demandas de improbidade pelo Ministério Público ainda supera, em muito, a solução consensual do problema, e o Judiciário não consegue cumprir nem a metade de suas metas de produtividade, comprovando-se a ineficácia e a insuficiência do prevalente modelo repressivo e demandista de atuação da instituição no combate extracriminal à chaga da corrupção.

16) Examinando-se a atual metodologia de utilização dos principais instrumentos extrajudiciais no exercício das atividades administrativa e finalística anticorrupção pelo Ministério Público, constata-se que ainda padece de prevalência desplanejada, isolada, repressivo-judicializante, sem consensualidade efetiva, pouco transparente e participativa, sem prestação de contas e com baixa responsividade.

17) O estágio principiante de compreensão e pragmatismo dos princípios e práticas de governança pública na Instituição, interna e externamente, leva à necessidade de institucionalização desse modelo de gestão e de realização da função finalística de controle externo da Administração Pública, realizável pela implantação de uma nova metodologia de uso dos instrumentos administrativos, com funcionalidade preventiva e repressiva à corrupção.

18) No plano administrativo anticorrupção, tal implementação pode ser feita pelo aprimoramento metódico de algumas ferramentas, que lhes aplique os preceitos e boas práticas de NGP: (i) Planejamento Estratégico e Plano Geral de Atuação: racionalização, divulgação efetiva e engajamento, participação administrativa dos membros e da sociedade civil e coconstrução e controle da gestão; (ii) Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade: da mera organicidade à efetivação da participação democrática para a coconstrução da gestão do MP; (iii) Portais da Transparência do Ministério Público: do modelo burocrático passivo ao modelo proativo e eficaz da governança; (iv) Capacitação permanente dos recursos humanos (membros e servidores): democracia participativa na eleição de prioridades, pragmatismo e atuação em rede; (v) Controle interno pela Corregedoria-Geral e controle externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público: do controle gerencial-quantitativo ao controle governante-qualitativo; e (vi) Sistema de Integridade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

19) No plano finalístico anticorrupção, a atuação do MP como coprotagonista dessa implementação pode ser feita pelo mesmo processo metódico de uso de seus instrumentos extrajudiciais, como: (i) atendimento ao público; (ii) reuniões periódicas com a Administração Pública e com a sociedade; (iii) o Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas; (iv) Ouvidoria do MP; (v) Audiências Públicas; (vi) Recomendações; (vii) Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC); (viii) PROPS; (ix) Redes de Atuação; e (x) ANPC.

20) O Ministério Público não é e nem pode ser tido como a panaceia para o mal da corrupção, mas, se pautar sua atuação como coprotagonista da implementação da NGP, por intermédio de novos paradigmas metodológicos de utilização de suas ferramentas, notadamente no campo da atuação finalística extrapenal anticorrupção, tem grande potencial de reverter o quadro atual de ineficácia e criar um *círculo virtuoso de integridade pública*, capaz de, na posição de coprotagonista, melhor tutelar o patrimônio público, a probidade administrativa, o direito à boa administração pública e ainda gerar valor público de integridade, para efetiva concretização dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O longo caminho das reformas nos governos estaduais, mudanças e impasses. In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999. p. 161-198.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 41, Edição Especial Comemorativa, p. 67-87, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracias e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 23-60.

AJENJO, José Antonio Fernández. La gobernanza y la prevención a la corrupción como factores de desarrollo económico y social. In: GARCÍA, Nicolás Rodríguez; LÓPEZ, Fernando Rodríguez (coord.). **Corrupción y desarrollo**. Valencia: Tirant lo blanch, 2017. p. 159-185.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas**. Brasília: Gestão Pública, 2006.

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, v.7, n. 1, p. 75-98 jan./jun. 2011.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Gen Jurídica, 2008.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As atribuições e as garantias constitucionais do Ministério Público como cláusulas superconstitucionais. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, v.2, n.8, p.10-17, jan./mar., 2007.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Codificação do direito processual coletivo brasileiro: análise crítica das propostas existentes e diretrizes para uma proposta de codificação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Manual das ações constitucionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público como Instituição Permanente. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de.; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coord.). **Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 111-134.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS,

Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas atuais do Ministério Público**. 6. ed., Salvador: Juspodivm, 2016. p. 55-120.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju). **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: qualidade, resolutividade e transformação social - edição especial: recomendação de Aracaju, Brasília, v. 7, p. 127-146, 2019.**

ALMEIDA, Gregório Assagra de; PARISE, Elaine Martins. Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, v.1, n.1, p. 13-16, 2005.

ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Roque; ZYMLER, Benjamin. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público privadas**. 2 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ALMEIDA, Pablo Antonio Cordeiro de. 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**, [S.l.], n. 4, p. 79-109, 2014.

ALMQUIST, Roland; GROSSI, Giuseppe; VAN HELDEN, G. Jan; REICHARD, Christoph. Public sector governance and accountability. **Critical Perspectives on Accounting**, [S.l.], v. 24, n. 7-8, p. 479 – 487, 2013.

ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares. **Ministério Público em ação: Atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

AMAPÁ. Ministério Público do Estado do Amapá. **Resolução n. 003/2020-CPJ**. Disponível em: <http://www.mpap.mp.br/intranet/uploads/banco_publicacoes/2021_03/7e42ce95fb8ac70ca4596713c3f18381b3021016.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.

ANDRADE, Fábio Felipe de. **O Método de melhorias PDCA**. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: EDUC, 2002.

ASSUNÇÃO, Leonardo Garcia Algarte. O papel das Corregedorias do Ministério Público Brasileiro diante dos desafios da Constituição e dos planejamentos estratégicos institucionais. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.). **Ministério Público, constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 47-72.

AUDIÊNCIA pública em Mariana debate projeto para depósito de rejeitos da Samarco. Disponível em: <<https://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/audiencia-publica-em-mariana-debate-projeto-para-deposito-de-rejeitos-da-samarco.ghtml>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

AVITZER, Leonardo; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, Número especial, p. 14-39, maio 2005.

AYARRAGARAY, Carlos. **Anais do I Congresso Interamericano do Ministério Público**, de 21 a 27 de novembro de 1954. v. 1.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 38. ed. São Paulo: Globo, 1998.

BANGURA, Yusuf. **Public sector restructuring: the institutional and social effects of fiscal, managerial and capacity-building reforms**. Geneva: United Nations, 2000.

BAO, Guoxian; WANG, Xuejun; LARSEN, Gary; MORGAN, Douglas F. Beyond New Public Governance: a value-based global framework for performance management, governance and leadership. **Administration & Society**, Thousand Oaks, v. 45, n. 4, p. 443-467, 2013.

BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Curi (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 107-150.

BARRETO, Vicente de Paulo (coord.). **Dicionário de filosofia do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BARROS, Laura Mendes Amando de. O que fazer quando o “fiscalizador-controlador” assume a gestão pública no lugar do gestor? O acordo administrativo “sitiado” e o problema da ineficiência e da responsabilização na Administração pelo Ministério Público. In: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; FILHO BARROS, Wilson Accioli de (Org.). **Acordos Administrativos no Brasil: teoria e prática**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 100-125.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.), **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 9 – 44.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-48, 2006.

BARZELAY, Michael. Origins of the new public management. In: MCLAUGHLIN, Kate; OSBORNE, Stephen P.; FERLIE, Ewan (Ed.). **New public management: Current trends and future prospects**. New York: Routledge, 2002. p. 15-33.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 11. ed., ref. de acordo com a Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Trad.: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Trad.: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BERCLAZ, Márcio Soares. A participação da sociedade civil no processo eleitoral do Ministério Público brasileiro: duas propostas para um necessário ganho de legitimidade. In: **XXI Congresso Nacional do Ministério Público**: Teses do XXI Congresso Nacional do Ministério Público, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Teses_2015/MarcioSoaresBerclaz_Proposta_tese_participacao_sociedade_civil_TESE_2.pdf>. Acesso em 29 dez. 2022.

BERCLAZ, Márcio Soares; CARUNCHO, Alexey Choi. **A interação do Ministério Público com a sociedade e a construção do planejamento estratégico institucional**. Disponível em: <http://www.gnmp.com.br/publicacao/255/a-interacao-do-ministerio-publico-com-a-sociedade-e-a-construcao-do-planejamento-estrategico-institucional>. Acesso em 28 dez. 2022.

BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 235-262.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

BERIZONCE, Roberto Omar. **Efectivo acceso a la justicia**. Buenos Aires: Platense, 1987.

BERNARDINO, Talitha Braz. **O abuso de poder na atuação do Ministério Público**. 2018, Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

BÍBLIA SAGRADA. **Mateus**, 7 1-2. Disponível em: <<https://www.bibliaonline.com.br/acf/mt/7>>. Acesso em: 30 set. 2021.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Trad.: Carmen C. Varriale et al. 12 ed. Brasília: UnB, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Il futuro delle democrazia**. Torino: Einaudi, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

BONAVIDES, Paulo. Os dois Ministérios Públicos do Brasil: o da Constituição e o do governo. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão; ROCHA, João Carlos Carvalho; DOBROWOLSKI, Samantha Chantal; SOUZA, Zani Tobias (Coord.). **Ministério Público e a ordem social justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência – por uma Nova Hermenêutica – por uma repolitização da legitimidade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONINI, Luiz Alberto; SBRAGIA, Roberto. O modelo de design thinking como indutor da inovação nas empresas: um estudo empírico. **Revista de Gestão e Projetos - GeP**, São Paulo, v. 2, p. 3-25, jan./jun. 2011.

BOVAIR, Tony; LÖEFFLER, Elke. **Public management and governance**. New York: Routledge, 2009.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CEPEDA, Vera Alves; MEDEIROS, Tiago Batista. O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. **Temas de Administração Pública**, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 60-90, 2014.

BRASIL, Luciano de Faria. As Escolas Institucionais do Ministério Público e seu papel na formação e aprimoramento funcional do Ministério Público. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz. (Org.). **Ministério Público, constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 433-446.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/i/b8>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

BRASIL. Câmara Legislativa. **Projeto de Lei n. 9.163, de 2017**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=03B1BAD0AED80B38DE71CE020A368683.proposicoesWebExterno1?codteor=1627992&filename=Avulso+-PL+9163/2017.> Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. Casa Civil. **Guia da Política de Governança Pública**. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica.>> Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Painel Justiça em Números**. Disponível em https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1/painelcnj.qvw&host=QVS@neodimio03&anonymous=true>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2020**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/relatorio-de-metas-nacionais-2020-v-f.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2021**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/relatorio-de-acompanhamento-da-estrategia-nacional-2021-v2-2022-05-31.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Planejamento Estratégico Nacional: Ministério Público 2020/2029: relatório final**. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/novembro/12-9-V09-A4-RelatorioCNMP-PlanejamentoEstrategico_2019-BX_1.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Planejamento Estratégico Nacional: Indicadores Estratégicos Nacionais 2011-1029**. Brasília: Comissão de Planejamento Estratégico, 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CPE/20171109_PEN_Indicadores_Estrat%C3%A9gicos_Nacionais_V1.10.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Planejamento Estratégico Nacional: Ministério Público 2020/2029**. Brasília: CNMP, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Planejamento Estratégico Nacional: Indicadores Estratégicos Nacionais 2011-1029**. Brasília: Comissão de Planejamento Estratégico, 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CPE/20171109_PEN_Indicadores_Estrat%C3%A9gicos_Nacionais_V1.10.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Relatório Final do III Encontro Nacional sobre Corrupção para Prevenção e Combate à Corrupção**. Cuiabá, 2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/242-institucional/comissoes-institucional/comissao-de-defesa-dos-direitos-fundamentais/atuacao/forum-nacional-de-combate-a-corrupcao-fncc/redes/redes-institucionais/8874-redes-institucionais>>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional Do Ministério Público (CNMP). **Resolução n. 179 de 26 de julho de 2017**: regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei n.7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **ATENDO BEM - Construção da Cultura do bom atendimento**. Disponível em: <https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/Detalle?idProjeto=1629>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **CNMP institui o Código de Ética do Ministério Público brasileiro**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/16271-cnmp-institui-o-codigo-de-etica-do-ministerio-publico-brasileiro>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Direito à informação:** o papel do Ministério Público e a importância do controle social. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/08-05_Guia_Direito_a_Informa%C3%A7%C3%A3o_Completo.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Ministério Público:** um retrato. Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>>. Acesso em: 7 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Ministério Público. **Acordo de Cooperação Técnica, n. 10, 2016.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/acordos-tacs/docs_acordos/mpf-cnmp-economia/act-planejamento.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Normativos.** Disponível em: <<https://www2.cnmp.mp.br/portal/visao-360/governanca-e-gestao/governanca>>. Acesso em: 2 dez. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **O CNMP e as boas práticas de combate à corrupção e de gestão e governança dos Ministérios Públicos.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/publicacoes-digitais-ccaf/o-cnmp-e-as-boas-praticas-de-combate-a-corrupcao-e-de-gestao-e-governanca-dos-ministerios-publicos> > Acesso em: 9 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **PEN-MP - Resultados dos Encontros Regionais.** Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/shared/25R954Q84> Acesso em: 5 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Planejamento Estratégico Nacional 2011-2015.** Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento_estrategico/PGR_Cartilaha_CNMP_Miolo.pdf > Acesso em: 4 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Planejamento Estratégico Nacional: Ministério Público 2020/2029.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Final-LivretoCNMP-PlanejamentoEstrategico.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Planejamento Estratégico Nacional 2011-2015.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento_estrategico/Lanamento_PEN__v7.pdf>. Acesso em: 25 de fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Recomendação n.52, de 28 de março de 2017.** Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-052.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNPM). **Redes institucionais locais de combate à corrupção**: Relatório final do III Encontro Nacional sobre Cooperação para Prevenção e Combate à Corrupção - 25 e 26 de maio de 2017 (Cuiabá, MT). Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/242-institucional/comissoes-institucional/comissao-de-defesa-dos-direitos-fundamentais/atuacao/forum-nacional-de-combate-a-corrupcao-fncc/redes/redes-institucionais/8874-redes-institucionais>>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNPM). **Resolução n. 89, de 28 de agosto 2012**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_89_Alterada_pela_Res._100.2013_e_115.2014.pdf. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNPM). **Resolução n.1, de 7 de novembro de 2005**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-separador/atos-e-normas-resultados?o>. Acesso em: 3 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNPM). **Resolução n.2, de 21 de novembro de 2005**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-separador/atos-e-normas-resultados?o>. Acesso em: 3 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNPM). **Resolução n.3, de 16 de dezembro de 2005**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-separador/atos-e-normas-resultados?o>. Acesso em: 3 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNPM). **Resoluções do CNMP**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/aceso_rapido/Resolucoes_CNMP.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNPM). **Transparentômetro**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/transparentometro>>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm. Acesso em: 2 dez. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Operações Especiais**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/operacoes-especiais>>. Acesso em: 7 fev. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Time Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 1.030, de 14 de novembro de 1890.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D1030impressao.htm>. Acesso em: 17 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 5.618, de 2 de maio de 1874.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM5618.htm>. Acesso em: 9 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-norma-pe.html>> Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro De 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 9.991, de 28 de agosto de 2019.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35> Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 579, de 30 de julho de 1939.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0579.htm>. Acesso em: 08 de jan. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n.40, de 14 de dezembro de 1981.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm>. Acesso em: 19 de mar. 2021.

BRASIL. **Lei de 18 de setembro de 1828.** Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-18-9-1828.htm>. Acesso em: 2 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 261, de 3 de dezembro de 1841.** Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim261.htm> Acesso em: 8 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l284.htm>. Acesso em: 08 de jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa GESPÚBLICA - Modelo de Excelência em Gestão Pública.** Brasília: MP/SEGEP, 2014. Versão 1/2014. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/598/2/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. **1 Relatório GT Efetivação das Condenações por Ato de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/grupos-de-trabalho/efetivacao-das-condenacoes-por-ato-de-improbidade/docs/Relatorio_GT_Efetivacao_das_Condenacoes.pdf> Acesso em: 8 fev. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Acordos e Parcerias**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/acordos-tacs>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Atividade-Fim**. Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/atividade-fim/recomendacoes-expedidas>>. Acesso em: 13 dez. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Edital de Chamamento 5. CCR n. 2/2014, de 5 de fevereiro de 2015**. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/grupos-de-trabalho/gts-encerrados/gt-lei-de-improbidade-administrativa/docs/Edital%20de%20Chamamento%20GT%20Lei%20de%20Improbidade.pdf>> Acesso em: 8 fev. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Edital de Chamamento 5. CCR n. 3, de 5 de abril de 2016**. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/grupos-de-trabalho/efetivacao-das-condenacoes-por-ato-de-improbidade/docs/Edital%20de%20Chamamento%20GT%20Efetivacao%20das%20Condenacoes%20por%20Ato%20de%20Improbidade.pdf>> Acesso em: 8 fev. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Gestão de Pessoas – Quadro de Servidores**. Disponível em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/gestao-de-pessoas/quadro-de-servidores>>. Acesso em: 25 maio 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Mapa da Improbidade**. Disponível em: <<http://aplicativos.pgr.mpf.mp.br/mapas/mpf/improbidade/>>. Acesso em: 7 fev. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Pensamento e ação**: Procuradoria-Geral da República: 2019-2021 – Brasília: MPF, 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/portal?servidor=portal-audiencia#/top>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/portal?servidor=portal-tac#/top>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/portal?servidor=portal>>. Acesso em: 9 jan. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório Anual de Atividades da Ouvidoria - 2021**. Brasília: MPF, 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/ouvidoria-mpf/relatorios/documentos/Relatorio_anual_2021_Ouvidoria.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório de atividades da Procuradora-Geral da República - set. 2017/set. 2018**: combate à corrupção, direitos humanos, eficiência, transparência, memória institucional, celeridade, defesa da democracia. Brasília: MPF, 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório de resultados do Procurador-Geral da República**: diálogo, unidade, transparência, profissionalismo, efetividade: 2015-2017. Brasília: MPF, 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório de resultados do Procurador-Geral da República**: Governança, gestão, inovação e resultados: biênio 2011-2013. Brasília: MPF, 2013.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório Estatístico Semestral da Sala de Atendimento ao Cidadão do MPF (SAC-MPF), 1º de janeiro/2021 a 30 de junho/2021**. Disponível em: http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/publicacao-anual/relatorio-estatistico-sala-de-atendimento/2021/relatorio-estatistico-sala-de-atendimento_2021_2semestre.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório Estatístico Semestral da Sala de Atendimento ao Cidadão do MPF (SAC-MPF), 1º de julho de 2021 a 31 de dezembro de 2021**. Disponível em: http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/publicacao-anual/relatorio-estatistico-sala-de-atendimento/2021/relatorio-estatistico-sala-de-atendimento_2021_2semestre.pdf>. Acesso em: 9 de jul. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório Estatístico, Pesquisa de Satisfação e Manifestações da Sala de Atendimento**. Disponível em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/publicacao-anual/relatorio-estatistico-sala-de-atendimento.>> Acesso em: 9 jul. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Termo de Ajustamento de Conduta**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Estado**, Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública)**. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/agenda_comum_de_gestao_publica_uniao-estados_assinada.pdf> Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Transferências a Estados e Municípios**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>>. Acesso em: 7 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública/Tribunal de Contas da União: Versão 2** - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Final-LivretoCNMP-PlanejamentoEstrategico.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista De Administração Pública**, [S.l.], v.34, n.4, p.7-26, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S.l.], v. 47, v. 120, n. 1, p. 07-40, jan./abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracy and public management reform: building the Republican state**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, [107?].

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1967**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Empresário industrial e a revolução brasileira, **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 2, n. 8, p. 11-27, 1963.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico. **Revista de Economia Política**, [S.l.], v. 36, n. 2, p. 237-265, 2016.

BRIER, Stephen S.; FIENBERG, Stephen. E. Recent econometric modeling of crime and punishment: support for the deterrence hypothesis. **Evaluation Review**, [S.l.], v. 4, p.147-191, 1980.

BRITTO, Carlos Ayres. O Ministério Público enquanto cláusula pétrea da Constituição. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 20, jul./dez. 2004.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Apontamentos sobre o processo criminal brasileiro**. Rio de Janeiro: Empreza Nacional do Diário, 1857.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Apontamentos sobre o processo criminal brasileiro**. Rio de Janeiro: J.R. dos Santos, 1922.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da constituição do império**. [S.l.]: Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Serviço de documentação, 1958.

BURLE FILHO, José Emanuel. O Ministério Público e sua posição constitucional. **Justitia**, São Paulo, v. 51, n. 146, p. 85-89, abr./jun. 1989.

CABRAL NETTO, Joaquim. **História do Ministério Público de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Speed, 2003.

CABRAL NETTO, Joaquim. **O Ministério Público na Europa Latina**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1974.

CABRAL, Antônio do Passo. A Resolução n. 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as convenções processuais. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Coord.). **Negócios processuais**. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 541-557.

CALABRICH, Bruno. **Investigação Criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CAMARGO, Ruy Junqueira F. Perspectiva do Ministério Público na conjuntura nacional brasileira. In: **Anais do III Congresso do Ministério Público Fluminense**. [S.l.: s.n.], [197?].

CAMBI, Eduardo; MIRANDA, Bruna Cracco. A autocomposição na improbidade administrativa e a indisponibilidade do interesse público. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 46, n. 146, p. 91-118, 2019.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. 2. reimp. Coimbra: Almedina, 1992.

CAPPELLETTI, Mauro. O acesso dos consumidores à justiça. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). **As garantias do cidadão na justiça**. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 309-326.

CARBONELL, Miguel (ed.). **Neoconstitucionalismo (s)**. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

CARBONELL, Miguel. **Teoria del Neoconstitucionalismo: Ensayos escogidos**. Madrid: Trotta, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique A questão do Estado no Brasil. In: _____. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

CARNEIRO, Rafael Araripe. **STJ em números: improbidade administrativa**. Disponível em: <<https://wpcdn.idp.edu.br/idpsiteportal/2020/06/STJ-em->

n%C3%BAmeros_-improbidade-administrativa-JOTA-Info-1.pdf> Acesso em: 1 nov. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CASAGRANDE, Cássio. **Ministério Público e a Judicialização da Política**: estudos de casos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

CASSESE, Sabino. Il cittadino e l'amministrazione pubblica. **Rivista trimestrale di diritto pubblico**, Milano, v. 48, n. 4, p. 1015-1033, 1998.

CASSESE, Sabino. **Il Diritto alla buona amministrazione**. Barcelona, 2011. Disponível em: <<http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/05/Diritto-alla-buona-amministrazionebarcellona-> . Acesso em: 24 maio 2021.

CASSESE, Sabino. L'éta dele riforme amministrative. **Rivista trimestrale di diritto pubblico**, Milano, n. 1, p.79-97, 2001.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação**: fim de milênio. 3.ed. Trad.: Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2002. v. 3.

CASTRO, Renato de Lima. **Acordo de não persecução cível na Lei de Improbidade Administrativa**. No prelo, 2020.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 59-84.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD. Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Montevideo, 2006. Disponível em: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf>. Acesso em: 24 maio 2021.

CGU que agora também contempla a transparência ativa. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66>. Acesso em: 14 set. 2022.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CNMP institui o Código de Ética do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/16271-cnmp-institui-o-codigo-de-etica-do-ministerio-publico-brasileiro>. Acesso em: 23 mar. 2023.

COE. **Corruption undermines human rights and the rule of law**. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/commissioner/blog-2021/->

São Paulo. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

COSTA, Frederico Lustosa da. Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 32, v. 4, p. 71-82, jul./ago. 1998.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.5, p.829-874, 2008.

COSTA, Nilson do Rosário. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social**. São Paulo: Hucitec, 1998.

COSTA, Rafael de Oliveira. Public Compliance, Processos Estruturais e a Tutela do Direito Difuso à Probidade Administrativa. In: BARBOSA, João Luiz (Org.). **Constituição, Direito e Temas Transversais**. Osasco: EdiFieo, 2021. v. 1, p. 46-71.

COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. Administração pública democrática e o controle pelo Ministério Público. **De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 06, p. 495-506, 2006.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas. Funções e finalidades dos programas de compliance. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Org.). **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 53-69.

CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração pública. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 382-404.

CUNTO, Jean Marcel et al. Institucionalização da Nova Gestão Pública no Ministério Público do RN. **Revista Raunp**, Natal, v.6, n.2, p.67-76, abr./set. 2014.

DAHL, Robert A. **On democracy**. Yale University Press, 2020.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Trad.: Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 2005.

DALLARI, Adilson Abreu. Autonomia e Responsabilidade do Ministério Público. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

DATAFOLHA: Confiança da população nas instituições e nos três poderes cai. <<https://oglobo.globo.com/politica/datafolha-confianca-da-populacao-nas-instituicoes-nos-tres-poderes-cai-1-25211071>> Acesso em: 22 out. 2021.

DESIDERI, Leonardo. **Corrupção na pandemia: um panorama do que já aconteceu no Brasil**. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/corruptao-na-pandemia-um-panorama-do-que-ja-aconteceu-no-brasil/> Acesso em: 9 jul. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DÍAZ, Elias. **El Estado Democrático de Derecho em la Constitución española de 1978**. Madrid: Sistemas, 1981.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: ZANETI JÚNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Coord.). **Justiça Multiportas: Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos**. Salvador: Juspodivm, 201. p. 35-66.

DIEGO BAUTISTA, Oscar. De la res pública a la res privada ¿realmente no hay alternativa? **Dilemata**, [S.l.], a. 1, n. 1, p. 137-151, 2009.

DIEGO BAUTISTA, Oscar. **Ética pública y buen gobierno: Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público**. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), 2009.

DINIZ, Antonio Carlos; MAIA, Antônio Cavalcanti. Pós-positivismo In: BARRETO, Vicente de Paulo (coord.). **Dicionário de filosofia do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 650-654.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DWORKIN, Ronald. **Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution**. Cambridge: Harward University Press, 1996.

EHRlich, Isaac. Deterrence: Evidence and Inference. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 85, p. 209-227, 1975.

EHRlich, Isaac. On Positive Methodology, Ethics, and Polemics in Deterrence Research. **The British Journal of Criminology**, [S.l.] v. 22, p. 124-139, 1982.

EHRlich, Isaac. Participation in Illegitimate Activities: An Economic Analysis. In: BECKER, Gary S.; LANDES, William M. (Ed.). **Essays in the Economics of Crime and Punishment**. Nova York: Columbia University Press, 1974, p. 68-134.

EHRlich, Isaac. Rejoinder. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 85, n. 3, p. 368-370, 1976.

EHRlich, Isaac. **The Deterrent Effect of Capital Punishment: A Question of Life and Death**. University of Chicago and National Bureau of Economic Research, p. 1-78, nov. 1973. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w0018/w0018.pdf. Acesso em: 02 fev. 2022.

EHRlich, Isaac. The Deterrent Effect of Criminal Law Enforcement. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 1, p. 259-276, 1972.

EHRlich, Isaac; GIBBONS, Joel. On the Measurement of the Deterrent Effect of Capital Punishment and the Theory of Deterrence. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 6, p. 35-50, 1977.

EHRlich, Isaac; LIU, Zhiqiang. Sensitivity Analyses of the Deterrence Hypothesis: Let's Keep the Econ in Econometrics. **The Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 42, p. 455-488, 1999.

EHRlich, Isaac; MARK, Randall. Fear of Deterrence – A Critical Evaluation of the “Report of the Panel on Research on Deterrent and Incapacitative Effects”. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 6, p. 293-316, 1977.

EHRlich, Isaac; POSNER, Richard. An Economic Analysis of Legal Rulemaking. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 3, p. 257-286, 1974.

ELSTER, John. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Trad.: Antônio Trânsito. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

ESMEIN, Adhémar. **Histoire de la procédure criminelle en France**: et spécialement de la procédure inquisitoire depuis le XIIIe siècle jusqu'a nos jours. Paris: L. Larose et Forcel, 1882.

ESPÍRITO SANTO. Ministério Público do Estado do Espírito Santo. **Resolução COPJ n. 009, de 13 de setembro de 2021**. Disponível em: <<https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/2336e7cc-798d-4d8b-951c-402bee3367f9.pdf>> Acesso em: 16 mar. 2022.

EVANS, Bryan; SAPHEA, Halina. Are non-government policy actors being heard? Assessing New Public Governance in three Canadian provinces. **Canadian Public Administration**, [S.l.], v. 58, n. 2, p. 249-270, 2015.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy**: states and industrial transformation Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.l.], n. 28-29, 1993.

EVANS, Peter. The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories. In: **UNRISD-KOICA Conference Seoul**, Korea. 2011. p. 3-10.

EVANS, Peter. The State as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change. In: HAGGART, S.; KAUFERNAN, R. (Coord.). **Politics of economic adjustment**. Princeton: Princeton University Press, 1992.

FABBRINI, Renato Nascimento; DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto (Coord.). **O Ministério Público na visão de seus membros**: consulta sobre temas institucionais. São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público, 2001.

FACHIN, Odília. **Fundamentos da metodologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FALZONE, Guido. **Il dovere di buona amministrazione**. Milano: Giuffrè, 1953.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1975.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 45, p. 813-836, 2011.

FARIAS, Talden. Termo de Ajustamento e Conduta e acesso à Justiça. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, v. 52, p. 116-124, 2007.

FATTORE, Giovanni; DUBOIS, Hans F. W.; LAPENTA, Antonio. Measuring New Public Management and governance in political debate. **Public Administration Review**, [S.l.], v. 72, n. 2, p. 218–227, 1 mar. 2012.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivn, 2016.

FERNANDES, Karen Ilanit Vernier Nunes. **A Discricioniedade Administrativa face ao Princípio da Boa Administração**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito - Universidade do Porto, Porto, 2015.

FERRARESI, Eurico. A responsabilidade do Ministério Público no controle das políticas públicas. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 9, n. 16-17, p. 61-74, jan./dez.2009.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Corrupção: ética ou política. **Revista USP**, São Paulo, n. 110, p. 15-28, jul./ago./set. 2016.

FERRAZ, Antônio Augusto de Camargo. Inquérito civil: dez anos de um instrumento de cidadania. In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação civil pública: Lei 7.347/85 — 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Princípios institucionais do Ministério Público**. 3 ed. Rio de Janeiro: [s.n.], 1985.

FIGUEIREDO, Marcelo. Ação de improbidade administrativa, suas peculiaridades e inovações. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). **Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FLEURY, Sonia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia descentra-lização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 23-75.

FONSECA, Antonio. Programa de Compliance ou Programa de Integridade: o que isso importa para o direito brasileiro? LAMBOY, Christian K. de (Coord.). **Manual de Compliance**. São Paulo: Via Ética, 2018. p. 51-90.

FONSECA, Diogo Ribeiro da et al. Escolas de governo e redes de capacitação no setor público: perspectivas metodológicas para governança. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, p. 34-70, dez. 2019.

FONSECA, Mauro de Jesus Santa Brígida da; FERREIRA, Luciana Rodrigues. **O papel do Ministério Público sob a ótica da governança pública**: análise dos estudos científicos de uma década. Disponível: http://www.egpa.pa.gov.br/sites/default/files/29o_ministerio_publico_sob_a_otica_da_governanca_publica_mauro_fonseca.pdf. Acesso em: 15 maio 2021.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo**: A construção do conceito. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015. (Texto para Discussão, n. 2103)

FORTINI, Cristiana; SHERMAN, Ariane; Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. Belo Horizonte: **Interesse público –IP**, São Paulo, ano 19, n.102, p. 27-44, mar./abr. 2017.

FRANCO, Emmanuel A. Jiménez. Administración pública y corrupción: iniciativas legislativas de lege ferenda para una nueva cultura de integridad. **Actualidad administrativa**, [S.l.], n. 5, p. 199-225, 2012.

FREEMAN, R. Edward; REED, David L. Stockholders and stakeholders: A new perspective on corporate governance. **California Management Review**, [S.l.], v. 25, n. 3, p. 88-106, 1983.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

FRIEDRICH, Carl, J. Corruption in Historical Perspective/Political Corruption: concepts and contexts. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LE VINE, Victor T. (ed.). **Political corruption**: A handbook. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005.

GARCIA, Emerson. A Autonomia do Ministério Público: entre o seu Passado e o seu Futuro. **Prática Jurídica**, [S.l.], n. 80, p. 31-33, 2008.

GARCIA, Emerson. A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 66, p. 29-82, out./dez. 2017.

GARCIA, Emerson. **Conflito entre normas constitucionais**: esboço de uma teoria geral. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GARCIA, Emerson. **Interpretação constitucional**: a resolução das conflitualidades intrínsecas da norma constitucional. São Paulo: Atlas, 2015.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GARCIA, Emerson. O neconstitucionalismo e os seus contornos essenciais. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.). **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 19-54.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 9. ed., rev. e ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GARCIA-PELAYO, Manuel. **Las transformaciones Dei Estado Contemporâneo**. Madrid: Allianza. 1982.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa**: manual e roteiro de atuação. 2. ed. Brasília: MPF, 2019.

GIOVANINI, W. Lei Anticorrupção ajuda o Brasil. **Jornal Estadão**, São Paulo. 14 maio 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lei-anticorruptao-ajuda-o-brasil/>>. Acesso em: 15 maio 2021.

GOIÁS. Ministério Público do Estado de Goiás. **Resolução n. 01/2021**. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2021/03/11/17_32_31_51_Resolu%C3%A7%C3%A3o_CPJ_1_2021_ANPC.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2022.

GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: **XIV Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**, Fortaleza, 2005. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2021.

GOULART, Marcelo Pedroso. Atuação do Ministério Público por planos, programas e projetos. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.). **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 1, p. 217-237, 2016.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização. In: LIVIANU, Roberto (Coord.) **Justiça, cidadania e democracia** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. [E-book]. p. 158-169.

GOULART, Marcelo Pedroso. Missão institucional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo**. [S.l.: s.n.], [19?].

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 7.ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

GUIMARÃES, Ary Florêncio. **O Ministério Público no mandado de segurança**. Curitiba: [s.n.], 1959.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. **Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público**. Curitiba, 2001. Dissertação (Mestrado) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001.

GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid; ALONSO-TERME, Rosa. Does corruption affect income inequality and poverty?. **Economics of governance**, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 23-45, 2002.

HAURIOU, Maurice. **A Teoria da instituição e da fundação: ensaio de vitalismo social**. Tradução de José Ignácio Coelho Mendes Neto. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 2009.

HEAD, Brian. Wicked problems in public policy. **Public Policy**, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 101-108, 2008.

HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LE VINE, Victor T. (ed.). **Political corruption: A handbook**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005.

HÉLIE, Faustin. **Traité de l'instruction criminelle ou théorie du Code d'instruction criminelle**. 2. ed., [S.l.]: Paris, 1866.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad.: Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

HOGGETT, Paul. A service to the public: The containment of ethical and moral conflicts by public bureaucracies. In: DU GAY, Paul. **The values of bureaucracy**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 165-190.

HOOD, Christopher. The "new public management" in the 1980s: variations on a theme. Accounting, **Organizations and Society**, [S.l.], v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.

HUGHES, Owen. Does governance exist? In: OSBORNE, Stephen (Org.). **The new public governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Nova York: Routledge, 2010. p. 87-104.

HYDEN, Goran; COURT, Julius; MEASE, Kenneth. **Making sense of governance:** empirical evidence from sixteen developing countries. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

I MARTÍNEZ, Agustí Cerrillo. La gobernanza de hoy: introducción. In. I MARTÍNEZ, Agustí Cerrillo et al. (coord.). **La Gobernanza hoy:** 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 11-36.

IANONI, Marcus. Teoria do Estado desenvolvimentista: uma revisão da literatura. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 24, p. 81-105, jan./abr. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Educação 2019:** Mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio>>. Acesso em: 5 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua:** Rendimento de todas as fontes 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101880_informativo.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017:** abastecimento de água e esgotamento sanitário. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101734.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua:** Rendimento de todas as fontes 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101880_informativo.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). **O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro:** Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2022.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective** - International Public Sector Study 13, 2001. Disponível em: <<https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2021.

ITO, Norimitsu Christian. **Competências essenciais no Ministério Público do Estado de Rondônia**: Estudo orientado à governança na Promotoria de Justiça da Infância e Juventude. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2012.

JAKOBI, Karin Bergit; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. **Análise econômica do direito e a regulação do mercado de capitais**. São Paulo: Atlas, 2014. [E-book]

JAPIASSU, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. 2 ed. rev. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. 20 anos de constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no estado democrático de direito. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 31-44, abr./jun. 2008.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando. La Trampa Política: La Corrupción como Problema de Acción Colectiva. In: MENDIETA, M.V.; FELIÚ, J. M. G.; BIELSA, J. T. (eds.), **Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia Participativa: Análisis comparado España-México**. Madrid: Dykinson., 2014. p.157-174.

JIMÉNEZ, Javier Salinas; JIMÉNEZ, Maria del Mar Salinas. Causas y efectos económicos de la corrupción. In: GARCÍA, Nicolás Rodríguez; LÓPEZ, Fernando Rodríguez (coord.). **Corrupción y desarrollo**. Valencia: Tirant lo blanch, 2017.

JOHNSON, Chalmers. **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

JUNQUEIRA, Gabriel Marson. **A prevenção da corrupção na Administração Pública: contributos criminológicos, do corporate compliance e public compliance**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

KAMARCK, Elaine Ciulla. Globalization and Public Administration Reform. In: NYE, Joseph. S.; DONHAUE, John D. (Eds.). **Governance in a Globalizing World**. Washington: Brookings Institution Press, 2000. p. 229-252.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Balanced Scorecard: indicadores que impulsionam o desempenho. In: _____. **Medindo o desempenho empresarial**: Harvard Business Review. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p.117-136.

KAUFMANN, Daniel. **Human rights and development: Towards mutual reinforcement**. [A paper prepared for a conference co-sponsored by the Ethical

Globalization Initiative and The Center for Human Rights and Global Justice]. New York: New York University, 2004.

KAUFMANN, Daniel. Myths and realities of governance and corruption. **Global Competitiveness Report**, [S.l.], p. 81-98, oct. 2005.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. **Governance matters: from measurement to action**. Finance and Development. Jun. 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2DmPPPI> Acesso em: 15 ago. 2021.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p.479-99, maio/jun. 2006.

KLIKSBURG, Bernardo. Public Administration in Latin America: promises, frustrations and new examinations. International. **Review of Administrative Sciences**, [S.l.], v. 71, n. 2, p. 309-326, 2005.

KLITGAARD, Robert E. **A Corrupção sob controle**. Trad.: Octávio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

KLITGAARD, Robert. **Controlling corruption**. Los Angeles: University of California, 1988.

KNACK, Stephen; KEEFER, Philip. Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. **Economics & Politics**, [S.l.], v. 7, n. 3, p. 207-227, 1995.

KOOIMAN, Jan. **Modern governance: new government-society interactions**. Newbury Park, Calif.: Sage, 1993.

LANDMAN, Todd; JAN, Carl; SCHUDEL, Willem. **Corruption and human rights: Empirical relationships and policy advice**. International Council on Human Rights Policy Working Paper, p. 1-23, 2007.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, [S.l.], v. 49, n. 2, p. 5-32, 1998.

LIMA, Cunto Jean Marcel. **O Modelo de gestão estratégica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte: a análise da implantação do Balancedscorecard**. 2014. Dissertação (Mestrado em Políticas e Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

LIMA, Paulo César Vicente de. A avaliação da efetividade da atuação do Ministério Público através de projetos sociais. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: a atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público**, Brasília, v.4, p. 211-225, 2017.

LINDSAY, Colin; OSBORNE, Stephen P.; BOND, Sue. The 'New Public Governance' and employability services in an Era of Crisis: challenges for third sector organizations in Scotland. **Public Administration**, [S.l.], v. 92, n. 1, p. 192–207, 1 mar. 2014.

LOBEL, Orly. The Renew deal: the fall of regulation and rise of governance in contemporary legal thought. **Minnesota Law Review**, [S.l.], n. 89, p. 264-265, 2004-2005.

LONGO MARTÍNEZ, Francisco. **Servicio civil y ética pública**. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid, nov. 2004.

LOPES, Antônio Henrique Franco. Princípio democrático e soberania popular: a importância do Ministério Público para a consolidação dos institutos de participação direta dos cidadãos no domínio decisório. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.) **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

LYNN, Laurence E. **Public management**: old and new. London: Taylor & Francis e-Library, 2006.

LYRA, Roberto. **Teoria e prática da promotoria pública**. Rio de Janeiro: Jacintho, 1937.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público**: democracia e ensino jurídico. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MACHADO, Eduardo. Ministério Público, gestão social e os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)**, Brasília, n. 4, p. 111-139, jan./dez. 2014.

MADEIRO, Carlos. **Refinaria abortada pela Petrobras cria cenário de cidades fantasmas no MA**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/05/13/refinaria-abortada-pela-petrobras-cria-cenario-de-cidades-fantasmas-no-ma.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2022.

MAEDA, Bruno Carneiro. Programas de compliance anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: DEL BEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (Coord.). **Temas de anticorrupção e compliance**. São Paulo: Elsevier, 2013. p. 191-224. [*E-book*]

MARCELINO, Gileno Fernandes. Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 117, n. 2, p. 105-116, set./dez. 1989.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-659, 2003.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Evolução do Estado e reforma administrativa**. Brasília: Secretaria da Administração Pública da Presidência da República, 1987.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Governo, imagem e sociedade**. Brasília: Funcep, 1988.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Independência institucional e neopatrimonialismo: a distorção da doutrina do promotor natural. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 135-163.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. In: SOUZA, Rodrigo Pagani de; PEREZ, Marcos Augusto (Coord.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 25-37.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1965.v. 1.

MÁRTENS, João Batista Ferrão de Carvalho. O Ministério Público e a Procuradoria-Geral da Coroa e da Fazenda. **Boletim do Ministério da Justiça**, [S.l.], n. 233, p. 10, fev. 1974.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Ministério Público: a constituição e as leis orgânicas**. São Paulo: Atlas, 2015.

MARTINS JÚNIOR. Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do Patrimônio Público: Comentários à lei de Improbidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. The effects of the recovery of the patrimonialist model in Brazil. **International Journal of Humanities and Social Science**, [S.l.], v. 3, n. 8, p. 27-38, 2013.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. **Quarterly Journal of Economics**, [S.l.], v. 110, n. 3, p. 681-712, 1995.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva. In: _____. **Sociologia e Antropologia**. Trad.: Paulo Neves. São Paulo: Cosac Naif, 2003. p.183-314.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Gestão pública**: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2017.

MAYNTZ, Renate. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. **Reforma y democracia**, [S.l.], n. 21, p. 7-22, 2001.

MAZZILI, Hugo Nigro. Inquérito Civil e Poder Investigatório do MP In: MILARÉ, Édís (Coord). **A Ação Civil Pública após 20 anos**: efetividade e desafios. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Princípio da titularidade da ação penal**. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/titularacaopenal.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Propostas de um novo Ministério Público. **Justitia**, São Paulo, v. 62, n. 189/192, p. 270-282, jan./dez, 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista. 8. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed., rev., atual., ampl., Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MEDAUAR, Odete. **Processualidade do Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELES, José Dilermando. Ministério Público: sua gênese e sua história. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 21, n. 84, p. 197-214, out./dez. 1984.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, v. 212, p. 57-70, abr./jun. 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Isabele Matos Pereira de. Instâncias de poder e justiça: os primeiros tribunais da Relação (Bahia, Rio de Janeiro e Maranhão). **Tempo**, [S.l.], v., 24, p. 90-114, jan./abr. 2018.

MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes; MORATTA, Nelson Granados; GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. Governança Pública. In: OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sonia Maria (Org.). **Gestão e Governança Pública aspectos essenciais**. Curitiba: UTFPR, 2016. p. 135-194.

MINAS GERAIS (Estado). Lei nº 23304, de 30/05/2019 - Texto Atualizado: Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Legislação do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 30 maio 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23304&ano=2019>. Acesso em: 26 maio 2021.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Atendimento ao Cidadão**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/servicos/atendimento-ao-cidadao/>. Acesso em: 9 dez. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Colóquios sociais – mesas de conversação: patrimônio público**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/eventos-programas-e-acoes/coloquios-sociais-mesas-de-conversacao-patrimonio-publico.shtml>. Acesso em: 9 set. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenadoria de Planejamento Institucional. **PGA - Plano Geral de Atuação Finalístico: Área Administrativa: Revisão 2019**. Belo Horizonte: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, 2019. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/AA/92/50/F4/0844A7109CEB34A7760849A8/PGA%20Administrativo%202019%20-%20minuta%20v4%20-%202019-11-13.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenadoria de Planejamento Institucional. **PGA - Plano Geral de Atuação Finalístico: 2012-2013**. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, 2012.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenadoria de Planejamento Institucional. **Metas 2009-2010**. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, 2009.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Correições e Inspeções Ordinárias**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/corregedoria-geral/correicoes-e-inspecoes-ordinarias.shtml>. Acesso em: 26 out. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Disponível em: https://transparencia.mpmg.mp.br/arquivo/planejamento_estrategico/dados_gerais_de_a

companhamento/pga_finalistico/PGA-Finalistico-(2016-2017)-Caderno-II-Metodologia_2017.pdf Acesso em: 30 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Editais e Atas**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/servicos/aceso-a-informacao/audiencias-publicas/editais-e-atas>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Em 05/11/2019, em Frutal, Audiência Pública para tratar da cobrança nos estacionamentos rotativos na malha viária urbana e destinação dos valores**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/servicos/aceso-a-informacao/audiencias-publicas/editais-e-atas/em-05-11-2019-em-frutal-audiencia-publica-para-tratar-da-cobranca-nos-estacionamentos-rotativos-na-malha-viaria-urbana-e-destinacao-dos-valores.htm> >. Acesso em: 11 jul. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Em 09.04.2018, Audiência Pública sobre para debater e avaliar as ações da rede de atendimento à criança e ao adolescente na Comarca de Mariana/MG**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/servicos/aceso-a-informacao/audiencias-publicas/editais-e-atas/em-09-04-2018-audiencia-publica-sobre-para-debater-e-avaliar-as-acoes-da-rede-de-atendimento-a-crianca-e-ao-adolescente-na-comarca-de-mariana-mg.htm>. Acesso em: 5 dez. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **MPMG viabiliza convênio para que detentos do Presídio de Monte Azul realizem trabalho voluntário em espaços públicos da região**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-viabiliza-convenio-para-que-detentos-do-presidio-de-monte-azul-realizem-trabalho-voluntario-em-espacos-publicos-da-regiao.shtml>> Acesso em: 1 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Patrimônio público e combate à corrupção**. Disponível em: <https://gestaoestrategica.mpmg.mp.br/areas_tematicas/patrimonio_publico_combate_corupcao.html>. Acesso em: 8 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **PGA: Plano Geral de Atuação Finalístico: 2018-2019**. Disponível em: https://transparencia.mpmg.mp.br/arquivo/planejamento_estrategico/dados_gerais_de_a_companhamento/pga_finalistico/PGA_Finalistico_2018-a-2019_2018.pdf Acesso em: 30 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **PGA: Plano Geral de Atuação – Área Administrativa: 2017/2018**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/68/A2/DD/05/0844A7109CEB34A7760849A8/PGA%20Administrativo%202017-2018%20-%20Atualizado%2008-11-2018.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **PGAs**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/planejamento->

institucional/planejamento-estrategico/plano-geral-de-atuacao/pgas.shtml>. Acesso em: 30 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Planejamento Estratégico - 2020-2029**. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: https://transparencia.mpmg.mp.br/arquivo/planejamento_estrategico/finalidades_e_objetivos_institucionais_e_estrategicos/periodo_vigente/2020/Plano_Estrategico_MPMG_periodo_2020-2029.pdf. Acesso em: 25 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Planejamento Estratégico - 2020-2029**. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://transparencia.mpmg.mp.br/arquivo/planejamento_estrategico/finalidades_e_objetivos_institucionais_e_estrategicos/periodo_vigente/2020/Plano_Estrategico_MPMG_periodo_2020-2029.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Planejamento Estratégico - 2020-2029**. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/data/files/EF/72/37/B4/0844A7109CEB34A7760849A8/Plano%20Estrategico%20MPMG%202020-2029.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Plano Geral de Atuação – PGA Finalístico Revisão 2022**. Belo Horizonte: Procuradoria-Geral de Justiça, [2022?].

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Relatórios**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/ouvidoria/relatorios.shtml>. Acesso em: 11 jul. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria do MPMG– Primeiro Semestre/2021**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/A4/31/10/7B/30F5B7109C1CC0B7760849A8/2021%201%20Relat_rio%20Semestral.pdf> Acesso em: 11 jul. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria do MPMG– Segundo Semestre/2019**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/data/files/A4/D1/9E/7B/C744A7109CEB34A7760849A8/Relatorio%20Semestral%20Ouvidoria%20-%20segundo%20semestre%202019.pdf>>. Acesso em: 11 de jul. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n. 72, de 13 de setembro de 2012**. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C641-28-res_pgj_72_2012.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n. 70, de 13 de setembro de 2012**. Disponível em: < https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C644-28-res_pgj_70_2012.pdf > Acesso em: 25 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n. 25, de 01 de dezembro de 2020.** Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CC52-39-res_pgj_25_2020_repub.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n. 47, de 27 de outubro de 2021.** Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D375-28-res_pgj_47_2021.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n. 9, de 8 de março de 2018.** Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/data/files/A9/D0/0A/B0/0844A7109CEB34A7760849A8/Res_PGJ_09_2018-PEAD.pdf. Acesso em: 9 dez. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n. 20, de 31 de março de 2022.** Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/data/files/CE/37/B4/7B/F744A7109CEB34A7760849A8/RESOLU_O%20PGJ%20N_%2071_%20DE%2013%20DE%20SETEMBRO%20DE%202012.pdf. Acesso em: 28 abr. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n.70,** de 13 de setembro 2012.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ n.71,** de 13 de setembro de 2012. Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/data/files/CE/37/B4/7B/F744A7109CEB34A7760849A8/RESOLU_O%20PGJ%20N_%2071_%20DE%2013%20DE%20SETEMBRO%20DE%202012.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas da União. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado de Minas Gerais. **ARCCO MG – Notícias relativas à Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção.** Disponível em: <<https://www.rededecontrole.gov.br/arcco-mg-noticias-relativas-a-acao-integrada-da-rede-de-controle-e-combate-a-corrupcao/>> Acesso em: 15 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 1.0000.00254782/000,** Relator Desembargador Nilson Reis. Segunda Câmara Cível. Julgamento em 25/02/2003. Publicação em 11/04/2003.

MIRANDA, Gustavo Senna. O Ministério Público e sua democracia interna: decifrando o enigma da esfinge. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.) **Ministério Público, constituição e acesso à justiça:** abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. A recomendação administrativa como instrumento extrajudicial de solução de conflitos ambientais. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público.** 6. ed., Salvador: Juspodivm, 2016.

MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v.1, n. 2, p. 105-119, maio 2001.

MOLINA, José Antonio Moreno. Gobernanza y nueva organización administrativa en la reciente legislación española y de la unión europea sobre contratación pública. **Revista de Administración Pública**, [S.l.], n. 204, p. 343-373, sep./dic. 2017.

MONCAU, Luiz et al. **Avaliação de transparência do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015.

MONTEIRO, João. **Curso de Processo Civil**. 2. ed. São Paulo: Duprat, 1905.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das leis**. Trad.: C. Murachco. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORALES, María Jesús García. **Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos**: Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica. [S.l.]: McGraw-Hill, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito de participação política**: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA, Jairo Cruz; ALVARENGA, Samuel. O Ministério Público Influenciador: novas ponderações sobre o perfil resolutivo da Instituição. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.) **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

MOREIRA, Jairo Cruz; SILVA, Cássio Henrique Afonso da. Modelagem de Atuação Institucional como Critério Avaliativo: Aspectos Gerais. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, Brasília, v.4, p.41-52, 2017.

MORENO, Pedro Tomás Nevado-Batalla. **Adoção e controle de decisões públicas**. Florianópolis: Habitus, 2022.

MORENO, Pedro Tomás Nevado-Batalla. Contratación pública y desarrollo: pérdida de oportunidades y absorción de recursos sin rendimiento. In: GARCÍA, Nicolás Rodríguez; LÓPEZ, Fernando Rodríguez (Coord.). **Corrupción y desarrollo**. Valencia: Tirant lo blanch, 2017. p. 251-282.

MORENO, Pedro Tomás Nevado-Batalla. Cumplimiento de la legalidad en la Nueva cultura de Gestión pública: propuestas y realidades en la lucha contra la corrupción. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coord.). **La corrupción en un mundo globalizado**: análisis interdisciplinar. Madrid: Ratio Legis, 2004. p. 87-107.

MORENO, Pedro Tomás Nevado-Batalla. Responsabilidad de los Servidores Públicos: rendimiento como garantía a la legalidad de la actuación pública. In: FABIÁN

CAPARRÓS, Eduardo A. (Coord.). **La Corrupción**: aspectos jurídicos y económicos. Salamanca: Ratio Legis, 2000. p. 45-50.

MUNIZ, Alexandre Carrinho; ZIESEMER, Henrique da Rosa. Análise econômica da atuação do Ministério Público e compliance. In: SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (Coord.). **Temas atuais de compliance e Ministério Público**: uma nova visão de gestão e atuação institucional. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 221-240.
MUSAYEV, Elnur. Good Governance of The European Prosecution Services in The Anti-Corruption Context. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Fortaleza, v. 9, n. 1, p. 211-236, 2017.

NASCIMENTO, Kleber. Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 11-50, 1967.

NASCIMENTO, Pedro. Transparência nos Municípios Brasileiros: uma análise do fator desenvolvimento. **Revista da CGU**, [S.l.], v. 12, n. 21, p. 100–113, 2020.

NEVES, Fernando; ALLEDI FILHO, Cid; QUELHAS, Osvaldo; BONINA, Noemi; VIEIRA, Júlio; MARQUES, Vânia. Governança Pública: uma análise conceitual e comparativa. **Revista Espacios**, [S.l.], v. 38, n. 07, p. 6-29, 2017.

NIGRO, Mario. 11 nodo della partecipazione. **Rivista trimestrale di diritto e procedura civile**, Milano, a. 34, n. 01, p. 225-236, mar. 1980.

NOONAN JUNIOR, John T. **Subornos**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1989.

NOTA técnica do Instituto Não Aceito Corrupção sobre alterações na lei de improbidade.

Disponível em:

<<http://naoaceitocorruptao.org.br/2017/radiografia/radiografia/tempos/>>. Acesso em: 16 set. 2021.

NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

NYE, Joseph S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. **American Political Science Review**, [S.l.], n. 61, n. 2, p. 417-427, 1967.

NYE, Joseph S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LE VINE, Victor T. (Ed.). **Political corruption**: A handbook. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As Audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, v.209, p.153-167, jul./set. 1997.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Direito Administrativo Pragmático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Público & Pragmático: uma nova coluna para um novo Direito Administrativo. **Consultor Jurídico - CONJUR**, São Paulo, 16 maio 2021. Público e Pragmático. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-16/publico-pragmatico-coluna-direito-administrativo>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; VENTURINI, Otavio. Programas de integridade na nova Lei de Licitações: parâmetros e desafios. **Consultor Jurídico - CONJUR**, São Paulo, 6 jun. 2021. Público e Pragmático.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A administração pública democrática e a efetivação dos direitos fundamentais. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização (Revista de Direito Internacional)**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 83–105, 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (Coord.). **Direitos Humanos e Democracia: intercorrências Direitos Humanos e Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 307-329.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. **A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, a. 5, n. 20, p. 167-194, abr./jun. 2005.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. Inquérito Civil Público e Acordo Administrativo: apontamentos sobre o devido processo legal adequado, contraditório, ampla defesa e previsão de cláusula de segurança nos termos de ajustamento de conduta (TACs). In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (coord.), BARROS FILHO, Wilson Accioli de (org.). **Acordos Administrativos no Brasil**. Teoria e Prática. São Paulo: Almedina, 2020. p. 91-125.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 104, p. 303-322, 2009.

OLIVEIRA, João Elias. Experiências brasileiras com ouvidorias e ombudsman. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002.

OLIVEIRA, Milson Lopes de. **A cidadania participativa nas Ouvidorias do Ministério Público Estadual e a efetivação dos direitos fundamentais**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direitos) - Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2009.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A releitura do direito administrativo à luz do pragmatismo jurídico. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, v. 256, p. 129-163, jan./abr. 2011.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. **Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras, MG.** 2009. Tese (Doutorado em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, set. 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Policy Framework for Investment**. Paris: OCDE, 2011.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). Public governance reform in the OECD: Observations on current approaches; Key lessons to inform future practice? **53rd session of the Public Governance Committee, Public Governance and Territorial Development Directorate**; Public Governance Committee, Paris: OCDE, 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Strategic Insights from the Public Governance Reviews: Update**. Paris: OCDE, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2020**. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2020_overview_portuguese.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? **Public Management Review**, [S.l.], v.8, n.3, p.377-387, 1 set. 2006.

OSBORNE, Stephen. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, Stephen (Org.). **The new public governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Nova York: Routledge, 2010. p. 1-16.

PACHECO, R. S. Administração pública nas revistas especializadas: Brasil, 1995-2002. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.43, n.4, p.63-71, out./dez. 2003. PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público na construção do Estado Democrático de Direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e Acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015.

PARECER do Comité Económico e Social Europeu sobre Princípios dos serviços públicos para a estabilidade do regime democrático, 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020AE2236&from=PT> Acesso em: 29 mar. 2023.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, [S.l.], v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. O Ministério Público e os direitos das crianças e adolescentes. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antonio Franco da (Org). **Funções Institucionais do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001.

PETERS, Anne. **Corruption and human rights**. [Basel Institute on Governance, Working Paper, n.20, 2015]. Disponível em: https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-06/WP20_Corruption_and_Human_Rights.pdf. Acesso em: 1 fev. 2022.

PETERS, B. Guy. **The Politics of Bureaucracy**. 2 ed. New York: Longman, 1984.

PETERS, John; WELCH, Susan. Political corruption. **American Political Science Review**, [S.l.], v. 72, n. 3, p. 974-984, 1978.

PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia (Org.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: UnB/Enap, 1999.

PIATIGORSKY, Márcia. **O papel do Ministério Público em prol da efetividade dos direitos humanos, à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos Interamericano e do ordenamento Jurídico Interno**. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

PIAUI. Ministério Público do Estado do Piauí. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/2014/12/campanha-o-que-voce-tem-a-ver-com-a-corrupcao-produz-resultados-positivos-junto-a-rede-publica-de-ensino/&cd> Acesso em: 1. fev. 2023.

PIAUI. Ministério Público do Estado do Piauí. **Orçamento participativo: MPPI lança consulta pública à sociedade para elaboração da Proposta Orçamentária 2021**. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/2020/08/orcamento-participativo-mppi-lanca-consulta-publica-a-sociedade-para-elaboracao-da-proposta-orcamentaria-2021/>.> Acesso em: 8 set. 2022.

PIERANGELI, José Henrique. **Processo penal**: Evolução histórica e fontes legislativas. São Paulo: Jalovi, 1983.

PINHO, José Antônio Gomes de. Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo. **Organização & Sociedade**, [S.l.], v. 5, n. 12, p. 59-79, 1998.

PNAFE é realidade. Brasília: Ministério da Fazenda, 2006. Edição Única. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnafm/prodev-1/RevistaPnafe.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 53, n. 3, p. 7-31, 2014.

PORTO, Sérgio Gilberto. **Sobre o Ministério Público no processo não criminal**. Rio de Janeiro: AIDE, 1998.

POSNER, Richard A. **Fronteiras da teoria do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

POZZO, Antonio Araldo Ferraz Dal. **Propostas de modificações na estrutura e forma de atuação do Ministério Público**. São Paulo: APMP, 1990.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

PRATS I CATALÁ, Joan. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tempo**. Madri: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/noticias/?p=32127#:~:text=>
Acesso em: 7 dez. 2022.

PROVAN, Keith G.; MILWARD, H. Brinton. Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. **Public Administration Review**, [S.l.], v. 61, n. 4, p. 414-423, jul./aug. 2001.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. A eficácia probatória do inquérito civil no processo judicial de combate à corrupção. In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Org.). **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade**. Salvador: Juspodivm, 2015.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo, v.3, n.6, p.132-142, dez. 2011.

RAMALHO, Renato Marques. **Corrupção, instituições e desenvolvimento: A Corrupção tem impacto sobre o desempenho econômico?** 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, FGV, 2006.

RANGEL, Paulo. **Investigação Criminal Direta pelo Ministério Público: Visão crítica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

RASSAT, Michèle-Laure. **Le Ministère Public entre son passé et son avenir**. Paris: LGDJ, 1967.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REBOUÇAS, Rodrigo Fernandes. **Autonomia privada e a análise econômica do contrato**. São Paulo: Almedina, 2017.

REIS, Marco Antonio Santos. O Ministério Público do futuro: a integridade como guia, a eficiência como critério da gestão público-fiscal e a tecnologia como instrumento estratégico para a efetivação dos direitos fundamentais. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: qualidade, resolutividade e transformação social - edição especial: recomendação de Aracaju, Brasília, v. 7, p. 79-92, 2019.**

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n.19, p.111-121, nov. 2002.**

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political Studies, [S.l.], v.44, n.4, p.652-667, 1996.**

RIBAS, Antonio Joaquim. **Perfil Biográfico do dr. Manoel Ferraz de Campos Salles**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1896.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Funções administrativas e discricionárias do Ministério Público. In: _____. (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 339-356.

RIBEIRO, Carlos Vinícius. **As Funções extrajudiciais do Ministério Público: natureza jurídica, discricionariiedade e limites**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/14578/>> Acesso em: 26 mar. 2022.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences, [S.l.], v. 4, n.2, p. 155-169, jun.1973.**

ROCHA, Pedro Cavalcanti de A. et al. A efetividade das ações de improbidade administrativa no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 55, p. 203-222, jan./mar. 2015.**

RODRIGUES, Daniel dos Santos; BISOL, Jairo; BARBOSA, Vanessa Goulart. Em busca de resultados: uma nova proposta de governança para o Ministério Público do século XXI. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público, diálogos institucionais e a efetividade das políticas públicas de saúde**. Brasília: CNMP, 2019. p. 9-44.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e Termo de ajustamento de conduta**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: inquérito civil público, compromisso de ajustamento de conduta, recomendação legal. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira;

ROSEVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed., Salvador: Juspodivm, 2016. p. 311-362.

RODRÍGUEZ, Octavio. **O Estruturalismo latino-americano**. Trad.: Maria Alzira Brum Lemos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Direito fundamental à boa Administração Pública**. Trad.: Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

RODRÍGUEZ-ARANA MUNOZ, Jaime. El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas. **Anuário de Derecho Administrativo**, [S.l.], n.15, p.113-121, 2008.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Introduction and overview. In: _____. (ed.). **International handbook on the economics of corruption**. Northampton: Edward Elgar, 2006. p. XIV- XXXVIII.

ROSE-ACKERMANN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROUBAN, Luc (ed.). **Citizens and The New Governance**. Amsterdam: IOS Press, 1999.

SÁ E SILVA, Fabio de; LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto Rocha C. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In.: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). **República, Democracia e Desenvolvimento contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013. p. 243-268.

SABET, Amr. Corruption, governance and collective sanctions: can a wicked problem be tamed? **Study of Changing Societies: Corruption Study**, [S.l.], v. 1, n. 6, p.67-104, 2012.

SADEK, Maria Teresa. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. **De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-139, 2009.

SADEK, Maria Tereza. et al. (Org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. [E-book]

SALGADO, J. A. Cesar. Campos Salles, o precursor da independência do Ministério Público do Brasil. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo**, São Paulo, v. 61, p. 13-24, 1965.

SALLES, Carlos Alberto de. Entre a Razão e a Utopia: a formação histórica do Ministério Público. In: MENEZES VIGLIAR, José Marcelo; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coord.). **Ministério Público II: democracia**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 13-41.

SANTA CATARINA. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. **Programa Unindo Forças**. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/programas/unindo-forcas>> e <<https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/Detalhe?idProjeto=1112>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

SANTA CATARINA. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. **Projeto Adequação Constitucional de Cargos Públicos**. Disponível em: <https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/Detalhe?idProjeto=1111>. Acesso em: 14 mar. 2023.

SANTOS, Luiz Alberto. **Reforma administrativa no contexto da democracia**. Brasília: DIAP/ARKO Advice, 1997.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Carta do III Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo**. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso_PatPublico_III/Carta%20do%200III%20Congresso.pdf. Acesso em: 01 fev. 2018.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Carta do III Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo**. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso_PatPublico_III/Carta%20do%200III%20Congresso.pdf. Acesso em: 01 fev. 2018.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Instruções**. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/ouvidoria/instrucoes>. Acesso em: 9 dez. 2022.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Resolução n. 1.193/2020-CPJ, de 11 de março de 2020**. Disponível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/resolucoes/1193compilado.pdf. Acesso em: 26 mar. 2022.

SARMENTO, Daniel. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais: fragmentos de uma teoria. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 251-314.

SARMENTO, Daniel. **A Ponderação de interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: _____. (Org.). **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 113-146.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Controle na Lei Federal número 13.019/2014: a convivência do controle de resultados e de meios nas parcerias voluntárias. In.: SOUZA, Rodrigo de Pagani; PEREZ, Marcos Augusto (Coord.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 263-278.

SCHNEIDER, Alexandre. Por um sistema de integridade no Ministério Público. In.: SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (Coord.). **Temas atuais de compliance e Ministério Público: uma nova visão de gestão e atuação institucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 13-36.

SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa. Compliance não só para os outros. **Revista do Ministério Público Militar**, Brasília, a. 45, n. 32, p. 195-208, abr. 2020.

SCHNEIDER, Ben Ross. The Desarrollista State in Brazil and Mexico. In: WOO-CUMINGS, Meredith (ed.) **The developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999. p. 276- 305.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SERA FURUITI, Naoka. **A atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de Energia**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SILVA, Alexandre Assunção e. **Ministério Público: doutrina e regime jurídico**. São Paulo: Edipro, 2013.

SILVA, Cláudio Barros. Abusos e omissões do Ministério Público e de seus membros. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 65, p. 37-65, jan./abr. 2010.

SILVA, Flávio Roberto. A possibilidade de anulação judicial do termo de ajustamento de conduta. In: SILVA JÚNIOR, Arnaldo; PEREIRA, Rodrigo Ribeiro (Coord.) **Limites da atuação do Ministério Público: a defesa nas ações civis públicas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Corrupção e desempenho econômicos. **Cadernos Adenauer: Os custos da corrupção**, São Paulo, n. 10, p. 63-77, dez. 2000.

SILVA, Otacílio Paula. **Ministério Público: estudo pragmático da instituição**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981.

SILVA, Valmir Leôncio da. **A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática**. São Paulo: Atlas, 2014.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **Direito à Educação e o Ministério Público: Uma Análise da Atuação de Duas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do Interior Paulista**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SILVESTRE, Hugo Consciência. **Gestão pública: modelos de prestação no serviço público**. Lisboa: Escolar, 2010.

SIQUEIRA, Galdino. **Curso de Processo Criminal**. 2 ed. São Paulo: Livraria e Oficina Magalhães, 1937.

SMULOVITZ, Catarina; PERUZZOTTI, Enrique. Social Accountability: an introduction. In: SMULOVITZ, Catarina; PERUZZOTTI, Enrique (eds). **Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies**. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 2006. p. 03- 33.

SORJ, Bernardo. **A Nova sociedade brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma Administração Pública de resultados. In.: SOUZA, Rodrigo Pagani de; PEREZ, Marcos Augusto (Coord.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 39-60.

SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. **Cadernos Adenauer: Os custos da corrupção**. São Paulo, n. 10, p. 7-46, dez. 2000.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

STRECK, Lenio Luiz; MORAES, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SULEIMAN, Ezra. **Dismantling democratic states**. New Jersey: Princeton University Press, 2003.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A atuação fiscalizatória das Corregedorias do Ministério Público como instrumento de avaliação de políticas públicas. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: a atuação fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público**, Brasília, v.3, p. 35-52, 2017.

SVENSSON, Jakob. Eight Questions about Corruption. **Journal of Economic Perspectives**, v. 19, n.3, p. 19-42, 2005.

TALENTO, Aguirre. **Nova lei de improbidade administrativa reduz em mais da metade ações contra agentes públicos**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/nova-lei-de-improbidade-administrativa-reduz-em-mais-da-metade-acoes-contra-agentes-publicos-25515154>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. **Corruption, Public Investment, and Growth**. International Monetary Fund, 1997. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>>. Acesso 04 fev. 2022.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TILLY, Charles. **Democracia**. Trad.: Raquel Weiss. Petrópolis: Vozes, 2013.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lyanne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stuart R. et al. (Org.) **Handbook de estudos organizacionais: modelos e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 196-219.

TORFING, Jacob; TRIANTAFILLOU, Peter. What's in a name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. **International Review of Public Administration**, [S.l.], v.18, n.2, p.9–25, ago. 2013.

TORNAGHI, Hélio. **Compêndio de Processo Penal**. Rio de Janeiro: José Confino, 1967. v. 1.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TORRES, Oswaldo Fadigas. **Fundamentos da engenharia econômica e da análise econômica de projetos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. São Paulo: Saraiva, 1982. v. 2.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **The ignored pandemic**: How corruption in healthcare service delivery threatens Universal Health Coverage. 2019. Disponível em: <<http://ti-health.org/wp-content/uploads/2019/03/IgnoredPandemic-WEB-v3.pdf>>. Acesso em 1 fev. 2022.

UNITED NATIONS. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. **What is good governance?** p. 1-3. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/83/27>. Acesso em 2 dez. 2020.

UNITED NATIONS. **Guidelines on the Role of Prosecutors**. Havana, Cuba, 1990. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/files/Guidelines%20on%20the%20Role%20of%20Prosecutors%20.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2022.

UNIVERSIDADE DE ITAÚNA (Brasil). **Lei de Improbidade Administrativa**: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: CNJ, 2015.

VALDÉS, Garzón Ernesto. Acerca del concepto de corrupción. In: LAPORTA, Francisco J.; ÁLVAREZ, Silvina (Eds.). **La Corrupción política**. Madrid: Alianza, 1997. p. 39-70.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

VAN DOEVEREN, Veerle. Rethinking good governance. **Public Integrity**, [S.l.], v. 16, n. 4, p. 301-318, 2011.

VAN KLAVEREN, Jacob. The concept of corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LE VINE, Victor T. (ed.). **Political corruption: A handbook**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005.

VELLANI, Mario. **Il pubblico ministero nel processo**. Bologna: Nicola Zanichelli, 1965. v. 1, t. 1.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **Direito ao Planejamento**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002. p. 337-491.

VISHWANATH, Tara; KAUFMANN, Daniel. **Towards transparency in finance and governance**. The World Bank, 1999.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Sousa. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan./mar. 1984.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 27-75, nov. 1974.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Sousa. **Uma análise das teorias da organização**. 3. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A Atuação do Ministério Público na defesa do direito à informação pública como instrumento de combate à corrupção. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.). **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p.1037-1070.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A Consensualidade na Atuação do Ministério Público na Promoção da Responsabilização por Atos de Improbidade Administrativa frente à Independência dos Sistemas Punitivos. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 60, p. 247-262, abr./jun. 2016.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa**: análise crítica e desafios para a atuação eficiente do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A Intervenção Preventiva Extrajurisdicional do Ministério Público no Combate à Corrupção - Escala de Ação Progressiva como Fator de Emancipação Social. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 59, p. 207-217, jan./mar. 2016.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. O Patrimônio público como direito fundamental difuso e o Ministério Público como instrumento de sua proteção preventiva extrajurisdicional – aspectos teóricos e práticos. Escala de ação Progressiva. **Revista do CNMP**, Brasília, n. 5, p. 51-73, 2015.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro; ALMEIDA, Gregório Assagra de. A ação de improbidade administrativa como modalidade de ação civil pública: aplicabilidade dos princípios e das diretrizes interpretativas do direito processual coletivo no plano do

processo que tem como objeto o combate aos atos de improbidade. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.). **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 985-1022.

WATERHOUSE, Jennifer M.; KEAST, obyn Leigh. Strategizing public sector human resource management: the implications of working in networks. **International Journal of Public Administration**, [S.l.], v. 35, n. 8, p. 562-576, 2012.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 1999. v. 2.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington, D.C., 1992. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

WORLD BANK. Governance and management. In: **Global Evaluations Sourcebook**, 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGLO-REGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

WORLD BANK. **Helping countries combat corruption**: the role of the World Bank. Washington: World Bank, 2000.

WORLD BANK. **Worldwide Governance Indicators - 2021**. Disponível em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>>. Acesso em: 25 maio 2021.

WRÓBLEWSKI, Jerzy. **Constitución y teoría genereal de la interpretación jurídica**. Trad.: Arantxa Azurza. Madrid: Cuadernos Civitas, 2001.

YANG, Kaifeng. From administration to management. In: GUY, Mary; RUBIN, Marilyn (Ed.). **Public administration evolving**: from foundations to the future. London: Routledge, 2015. p. 102-123.

ZANELLA, Luiz Felipe Torcatto; BOTEGA, Larissa. Administração pública gerencial: um estudo de caso sobre as práticas adotadas pelo Ministério Público Do Estado De Santa Catarina na comarca de Videira – SC. **Seminário de Iniciação Científica e Seminário Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão**, [S. l.], 2017. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/siepe/article/view/14618>. Acesso em: 10 maio 2021.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. Ministério Público na intervenção protetiva dos direitos fundamentais e a “disponibilidade motivada”, para além dos pareceres. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 409-428.

ZANETI JÚNIOR, Hermes; ALVES, Gustavo Silva. Inquérito civil, contraditório e improbidade administrativa: um diagnóstico crítico dos precedentes das Cortes Supremas brasileiras. **Revista eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, a. 10, v. 17, n.2, p. 298-319, jul./dez. 2016.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.