



**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Ciência Política – IPOL**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**  
***E ACCOUNTABILITY***

**JOÃO VICTOR BARBOSA CARVALHO DO CARMO**

**Brasília – DF**

**2022**

**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Ciência Política – IPOL**

**JOÃO VICTOR BARBOSA CARVALHO DO CARMO**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**  
***E ACCOUNTABILITY***

Monografia apresentada ao Instituto de  
Ciência Política da Universidade de Brasília  
como parte dos requisitos para a obtenção do  
grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Graziela Dias  
Teixeira

Examinadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marilde Loiola de  
Menezes

**Brasília – DF**

**2022**

**JOÃO VICTOR BARBOSA CARVALHO DO CARMO**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS  
E *ACCOUNTABILITY***

Monografia submetida ao Instituto de  
Ciência Política da Universidade de Brasília  
como parte dos requisitos para a obtenção do  
grau de Bacharel em Ciência Política,  
apresentada à seguinte banca examinadora.

---

Prof.<sup>a</sup> Graziela Dias Teixeira  
(Universidade de Brasília)

---

Prof.<sup>a</sup> Marilde Loiola de Menezes  
(Universidade de Brasília)

**Brasília – DF**

**2022**

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho integralmente à minha mãe, cuja experiência profissional foi de suma importância na seleção do tema e da instituição aqui analisados, e por muito ter me auxiliado na compreensão e na execução adequadas deste projeto, permitindo-me concluí-lo da forma como há tanto eu almejava.

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer a todas as pessoas que, de alguma maneira, me auxiliaram no decorrer da elaboração desta monografia.

À minha amiga Bruna, que me incentivou e apoiou a todo momento ao longo deste trabalho, possibilitando, por muitas vezes, reduzir o estresse e amenizar as dificuldades.

À minha amiga Luana, que participou ativamente da elaboração desta monografia, com inúmeras leituras e importantes sugestões, além de muito me auxiliar a manter a calma e a conciliar este projeto com as minhas demais obrigações.

Aos meus amigos e colegas de curso, Gabriel, Amanda, Beatriz e Nhauana. Confrontamos conjuntamente este desafio, dividindo frustrações, compartilhando esforços e opiniões e dirimindo dúvidas uns dos outros. Sem este apoio moral e emocional teria sido muito menos fluida e suportável esta tarefa.

Ao Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás, Dr. Fernando Aurvalle Krebs, pela entrevista a mim concedida, que tornou possível a compreensão prática da temática escolhida e a elaboração final deste projeto.

À minha orientadora, Professora Graziela Dias Teixeira, pela oportunidade de, durante a graduação, entrar em contato com a teoria utilizada neste trabalho, assim como por fornecer a proposição que originou esta monografia.

Finalmente, à minha mãe, Gislene, pelos auxílios, leituras, correções, o interesse na realização e o acompanhamento deste projeto, tal qual oportunidade de fazê-lo e, assim, de alcançar a conclusão da graduação que por meio desta monografia se encerra.

## RESUMO

O presente trabalho analisa se o enfoque suscitado pelo Ministério Público do Estado de Goiás ao combate à corrupção reforçou o desempenho de sua função como instituição promotora de *accountability* horizontal em relação ao Governo do Estado de Goiás e seus municípios. Por meio dos Planos Gerais de Atuação para os biênios 2014/2015 e 2016/2017, o Ministério Público goiano estabeleceu o projeto de combate à corrupção, a fim de organizar a atuação institucional em prol de um objetivo comum. Para este estudo foram analisados o conceito de *accountability*, em especial de sua dimensão horizontal, e suas relações com o Ministério Público e com o combate à corrupção; a instituição e suas funções no ordenamento jurídico brasileiro; e a organização e projetos atinentes ao órgão goiano. Assim, o presente estudo de caso analisou a atuação do Ministério Público do Estado de Goiás, decorrente de seu projeto, a fim de verificar sua compatibilidade com a promoção de *accountability* horizontal. Desta feita, observou-se que a quantidade e a diversidade de resultados obtidos, advindos do engajamento da sociedade civil e dos membros da instituição, demonstraram a efetividade do projeto. Ademais, por meio da análise da experiência de um membro da instituição, foi possível delimitar a eficácia prática e estabelecer as limitações desta atuação.

**Palavras-chave:** accountability; corrupção; Ministério Público; MPGO.

## ABSTRACT

The present work analyses whether the focus given by the Public Ministry of the State of Goiás to the fight against corruption reinforced the performance of its function as an institution that promotes horizontal accountability in relation to the Government of the State of Goiás and its municipalities. Through the *Planos Gerais de Atuação* for the 2014/2015 and 2016/2017 biennia, the Public Ministry of the State of Goiás established the anti-corruption project to organize institutional action towards a common objective. This study analysed the concept of accountability, especially its horizontal dimension, and its relations with the Public Ministry and with the fight against corruption; the institution and its functions in the Brazilian legal system; and the organization and projects related to the Public Ministry of the state of Goiás. Thus, the present case study analysed the performance resulting from the project of the Public Ministry of the State of Goiás to verify its compatibility with the promotion of horizontal accountability. Therefore, it was observed that the quantity and the diversity of results obtained, arising from the engagement of civil society and members of the institution, demonstrated the effectiveness of the project. Furthermore, through the analysis of the experience of a member of the institution, it was possible to demarcate the practical efficacy and establish the limitations of this performance.

**Keywords:** accountability; corruption; Public Ministry; MPGO.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>07</b>
<b>1. ACCOUNTABILITY.....</b>	<b>10</b>
1.1. Conceito.....	10
1.2. <i>Accountability</i> e Ministério Público.....	13
1.3. <i>Accountability</i> e Corrupção.....	17
<b>2. MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>20</b>
2.1. Origem e Desenvolvimento.....	20
2.2. A Constituição Federal de 1988.....	22
2.3. Atribuições do Ministério Público.....	25
<b>3. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS.....</b>	<b>30</b>
3.1. História.....	30
3.2. Organização Administrativa.....	33
3.3. Planos Gerais de Atuação.....	36
<b>4. MPMGO e ACCOUNTABILITY.....</b>	<b>40</b>
4.1. MPMGO, <i>Accountability</i> e Combate à Corrupção.....	40
4.2. Resultados dos Planos Gerais de Atuação.....	42
4.3. A Experiência da 57ª Promotoria de Justiça.....	47
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>51</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>54</b>

## INTRODUÇÃO

A *accountability* como objeto de estudo no âmbito da Ciência Política ainda não apresenta tão ampla gama de produções acerca do papel do Ministério Público. Da mesma forma, poucos estudos analisam o Ministério Público no contexto do Estado de Goiás, a fim de melhor compreender o papel e a relevância da instituição para o estado e para o povo goiano. Conhecimentos específicos acerca do Ministério Público goiano são atualmente escassos, até mesmo no âmbito da academia local, demonstrando uma carência de estudos para com uma instituição de notável importância estadual.

Diversos são os motivos que postulam o interesse no Ministério Público, tendo em vista sua inegável relevância como instituição no contexto do Estado brasileiro; sua participação essencial ao processo jurídico, junto ao Poder Judiciário, em defesa dos direitos do povo e da fiscalização de seu cumprimento pelo Estado; e sua notável finalidade como um dos mais consolidados órgãos de controle presentes no desenho institucional brasileiro, seja na esfera federal ou nas estaduais. Faz-se, contudo, importante ressaltar que, observada a natureza da instituição no contexto de um Estado federal, múltiplas são as variações que se colocam em relação aos Ministérios Públicos de cada um dos estados brasileiros, dadas suas especificidades e conjunturas regionais.

O presente trabalho busca analisar o Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO) como instituição promotora de *accountability* horizontal em relação ao Governo do Estado de Goiás e seus municípios, tendo em vista o projeto institucional de combate à corrupção, estabelecido pelos Planos Gerais de Atuação para os biênios 2014/2015 e 2016/2017. Analisa-se empiricamente se os Planos Gerais, assim como as atuações deles decorrentes, caracterizaram a devida execução, pelo Ministério Público em questão, de sua função de órgão promotor de *accountability*, em sua esfera de competência.

A análise tem como base os conceitos fornecidos por O'Donnell, Schedler, Pinho e Sacramento e Taylor e Buranelli acerca da *accountability*, assim como de Kerche para a interação desta com a figura do Ministério Público e de Power e Taylor para sua relação com a corrupção. A compreensão do Ministério Público como instituição no Brasil, por sua vez, advém das formulações de Mazzilli, enquanto o órgão goiano faz-se explicado pela ótica de Unes e Pondé, assim como Mendonça.

Visto que o Ministério Público figura entre os principais órgãos de promoção de *accountability*, talvez o mais importante, dentro da conjuntura do Estado brasileiro, sua seleção como objeto de estudo parte da necessidade de uma sempre mais profunda compreensão de seu



funcionamento e de sua prestação de serviços em relação à sociedade e aos demais órgãos do Estado. Dessa feita, é cabível questionar se os Planos Gerais de Atuação do Ministério Público do Estado de Goiás, que priorizaram o uso dos instrumentos do órgão para processos de combate à corrupção, reforçaram a ideia de que ele desempenhou sua função como instituição promotora de *accountability* em relação ao Governo do Estado de Goiás e seus municípios.

A análise da instituição frente ao referencial teórico objetiva concluir pela comprovação ou não da eficácia dos Planos Gerais de Atuação como instrumentos que definem os principais objetivos e metas do Ministério Público como órgão promotor de *accountability*. A observação dos planos, tal qual de seus resultados, permite determinar se podem ser identificados progressos neste sentido, ou se poucos foram os efeitos deles decorrentes.

Os critérios metodológicos adotados para a execução deste trabalho estão de acordo com as técnicas e métodos determinados por Gil (1991, 1996). O trabalho pode ser categorizado como estudo de caso, cujo enfoque é a análise da adequação da instituição selecionada às características propostas pela teoria. Trata-se de um estudo mediante método monográfico, analisando a instituição a fim de obter generalizações, para o qual são necessárias pesquisas, principalmente bibliográfica e documental.

A elaboração do trabalho teve início por meio de pesquisa exploratória, possibilitando a familiarização com o objeto. A pesquisa bibliográfica delimitou as principais bases teóricas relativas à *accountability* relevantes ao estudo em questão, assim como os conceitos em relação ao Ministério Público. A pesquisa documental, por sua vez, ocorreu mediante os registros disponibilizados e obtidos das fontes do Ministério Público e o material efetivo dos Planos Gerais de Atuação, além da lei e dos textos jurídicos e do próprio site institucional do MPGO, que possibilitaram o devido entendimento das funções da instituição e sua organização. Ademais, foi promovida entrevista semiestruturada junto a um membro da instituição, então responsável por uma das Promotorias de Justiça especializadas em Patrimônio Público, essencial à compreensão da experiência prática em relação à execução do serviço.

Este trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira procura-se, inicialmente, apresentar o conceito de *accountability*. Em seguida, são apresentadas as existentes análises teóricas do papel do Ministério Público como instituição promotora de *accountability*. Ademais, é observada também a relação da *accountability* com a corrupção.

A segunda parte inicia a compreensão teórica do Ministério Público no Brasil, histórica e funcionalmente, mediante a indispensável contribuição de Mazzilli, auxiliada por definições conferidas por outros doutrinadores. Na terceira parte, dá-se continuidade à análise institucional, observando o desenvolvimento do Ministério Público goiano, conforme recentes

contribuições de alguns de seus membros. Complementarmente, busca-se detalhar a organização administrativa deste órgão segundo as disposições da lei federal, assim como da lei goiana. Por fim, analisa-se os Planos Gerais de Atuação relevantes ao presente estudo. A quarta parte expõe os dados obtidos do Ministério Público goiano acerca dos resultados do projeto promovido, analisando, também, informações provenientes de entrevista com um membro da instituição com experiência direta acerca dos serviços realizados.

Espera-se, portanto, constatar a eficácia do planejamento institucional em promover atividades dos agentes que integram o Ministério Público estadual voltadas para o combate à corrupção e, dessa feita, de sua função como órgão promotor de *accountability* no cenário governamental goiano.

## 1. ACCOUNTABILITY

### 1.1. Conceito

Conforme postulam Pinho e Sacramento (2009), a língua portuguesa não apresenta a possibilidade de, em uma única palavra, traduzir todo o significado da expressão inglesa *accountability*. Em seu texto “*Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?”, os autores buscam compreender se as mudanças ocorridas no Brasil desde a redemocratização ensejaram suficientemente o desenvolvimento de uma tradução no cenário nacional. A análise se inicia pela procura de conceitos na língua originária da expressão, da qual derivam noções tais como responsabilidade pelas ações e obrigação de explicá-las ou obrigação e disposição para aceitar a responsabilidade pelos próprios atos. Dessa feita, destacam os seguintes elementos essenciais do conceito: responsabilização pelos atos praticados e exigência de prestação de contas. Algumas noções adicionais ainda permeiam o conceito, quais sejam: ônus, dever e responsabilidade legal. Assim, concluem Pinho e Sacramento (2009, p. 1348): “*accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”.

Pinho e Sacramento (2009) detalham a argumentação original de Campos (1990), em sua busca pelo enquadramento da noção de *accountability* à realidade brasileira de sua época, destacando a visão como responsabilidade de um perante outro passível de consequências como prêmios ou castigos, mediante seu cumprimento ou não, respectivamente. A noção de sanções ou punições, esclarecem os autores, é essencial aos mecanismos de *accountability*; para tanto, invocam as contribuições de Przeworski (1998) que determina serem *accountable* os governos nos quais os cidadãos, munidos de conhecimento acerca do cumprimento dos interesses públicos pelos políticos, reelegem aqueles que atuam em seu favor e descartam os demais.

Um detalhamento conceitual mais profundo, informam Pinho e Sacramento (2009), demonstra, remetendo às afirmações de Schedler (1999), que mesmo na língua inglesa a complexidade da ideia de *accountability* permanece insuficientemente explorada, com fronteiras que não se fazem claras e estruturas internas demasiado confusas. Em seu texto *Conceptualizing Accountability*, Schedler (1999, p. 13) pontua que a *accountability* surge por meio de um processo no qual assegura-se, em um primeiro momento, a capacidade do governo de controlar os governados para, posteriormente, obrigá-lo a se controlar. Tal relação deriva da ideia de que inicialmente surge o poder e, depois, a necessidade de controlá-lo. Assim, a

*accountability* demonstra o cuidado contínuo com a supervisão do poder, que exige constante verificação e vigilância, além de restrições institucionais ao seu exercício.

Schedler (1999, p. 14) identifica em sua definição terminológica a bidimensionalidade da *accountability*, permitindo, conforme Pinho e Sacramento (2009), observar o processamento de seus mecanismos no tempo. Para esta definição, Schedler (1999) destaca três elementos importantes à eficácia da *accountability*, quais sejam a informação, a justificação e a punição. A primeira dimensão, para o autor, está vinculada aos elementos de informação e justificação, é o que denomina *answerability*, que se traduz na obrigação daqueles ocupantes de funções públicas de informar sobre e explicar seus atos. A segunda dimensão, denominada *enforcement*, relaciona-se à punição, sendo ela a capacidade das agências de impor, sobre os detentores de poder que tenham violado seus deveres públicos, as devidas sanções. Esta divisão, como identifica o autor, sujeita o poder à possibilidade de sanções, demandando seu exercício de forma mais transparente e compelindo-o a justificar suas ações.

A dimensão de *answerability* pressupõe a responsividade dos atores. Ela assegura, conforme Schedler (1999, p. 15) o direito de receber informações e explicações e, portanto, as obrigações de fornecer os detalhamentos necessários e de justificar devidamente as condutas. Dessa feita, sujeita o exercício do poder não apenas aos regramentos do Estado de Direito, mas também àqueles da razão ou da racionalidade socialmente definidas. A dimensão do *enforcement*, por sua vez, relaciona-se à noção de fazer valer o controle. Expressa-se de duas formas, sendo elas a recompensa ao bom e a punição ao mau comportamento. É uma característica imprescindível à *accountability*, sem a qual seu exercício demonstra fraqueza e inefetividade, uma vez que promove os devidos incentivos aos comportamentos adequados enquanto coíbe os irregulares. A completa ausência do aspecto punitivo diante de abusos de autoridade, afirma Schedler (1999, p. 17), impede a subsistência do Estado de Direito e da *accountability* política.

Schedler (1999, p. 18-20) pontua também que a *accountability* política pressupõe a existência de poder, para tanto, busca controlá-lo e não o eliminar. Dessa feita, as agências almejam reduzir a arbitrariedade, tornando o exercício do poder previsível para coibir os abusos e assegurar que esteja de acordo com as regras vigentes. A manutenção do exercício do poder como *accountable* não envolve determinar estritamente a forma como é praticado, eliminando todo e qualquer tipo de discricionariedade conferido aos agentes públicos, uma vez que não é possível sujeitar o poder a um controle burocrático minucioso. O que buscam as agências de *accountability* é exercer um controle parcial sobre os tomadores de decisão.

A perspectiva de bidimensional se repete na visão de O'Donnell (1998), autor pioneiro na definição e distinção da *accountability*, contudo, sob a perspectiva do local ocupado pelos atores participantes do processo, conforme observam Pinho e Sacramento (2009). Esclarecidas por meio de sua obra *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*, as dimensões da *accountability* segundo O'Donnell (1998) se organizam em vertical e horizontal.

Nas palavras do autor, a dimensão vertical eleitoral pode ser definida como quando “Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apóie na eleição seguinte” (O'DONNELL, 1998, p. 28). Esta dimensão, contudo, não se restringe à sua forma eleitoral, englobando também as reivindicações sociais e a cobertura midiática quando não coibidas ou restritas pela máquina estatal, que possam expor atos ilícitos de agentes públicos, assim como pressioná-los. Assim, em se tratando da *accountability* vertical, afirma O'Donnell (1998, p. 28): “São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”. Para Schedler (1999, p. 23) a *accountability* vertical, em síntese, traduz uma relação entre desiguais.

A dimensão vertical, especialmente em sua forma eleitoral, não é, contudo, absolutamente eficaz, tendo em vista que os sistemas eleitorais vigentes em muitas democracias, assim como as condições dos processos eleitorais, diminuem a capacidade da punição que advém delas. Ademais, o impacto das reivindicações sociais e midiáticas, afirma O'Donnell (1998), depende significativamente da disposição das agências estatais competentes para a investigação e punição dos delitos. Apesar das insatisfações populares não atendidas serem capazes de derrubar os governos, não estão essencialmente aptas a provocar os procedimentos públicos adequados. Além disso, a pura condenação midiática, uma vez que não passa pelas garantias e competências asseguradas aos agentes do Estado, não é sempre justa.

Observada a insuficiência dos mecanismos supracitados, a dimensão horizontal da *accountability* almeja reduzir tais limitações. Postulada por Schedler (1999, p. 23-24) como uma relação entre iguais, ou seja, entre entes ou entidades detentoras de quantidades similares de poder, a dimensão horizontal engloba as agências legalmente capacitadas e habilitadas para impor sanções sobre os comportamentos inadequados dos agentes *accountable*. Já O'Donnell (1998, p. 40), a define como: “a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações [...] contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”.

O'Donnell (1998) afirma que o exercício desta forma de *accountability* depende da existência de agências não somente com autoridade legal para proceder, mas dotadas de

autonomia frente aos agentes para atuar contra eles. Acerca desta característica, estabelece o autor: “Para serem autônomas, as instituições devem ter fronteiras, e elas devem ser reconhecidas e respeitadas por outros atores relevantes, devendo haver ainda atores dispostos a defender e se necessário reafirmar essas fronteiras se elas forem transgredidas” (O’DONNELL, 1998, p. 43). Esta dimensão de *accountability* conversa diretamente com os sistemas de freios e contrapesos, que possibilitam o exercício de limitações entre os Poderes de Estado, assim como com órgãos específicos de alguns desenhos constitucionais, como é o caso do Ministério Público brasileiro.

Contudo, O’Donnell (1998) ressalta que mesmo com a atuação das agências da dimensão horizontal e das pressões sociais da vertical, a efetividade das ações normalmente depende, em suma, da tomada de decisão dos tribunais, em cujo comprometimento se fecha a efetividade de todo o sistema de *accountability*. O aspecto federativo é também uma limitação em potencial, tendo em vista a necessidade de controlar os poderes regionais e locais, comumente tão problemáticos quanto o central. Ademais, o autor pontua a busca do Poder Executivo pela invalidação das capacidades de controle das agências, promovendo o esvaziamento de seus dispositivos de investigação e punição para, com o tempo, promover sua eliminação, cooptação ou neutralização. Assim, O’Donnell (1998, p. 49) fala na relevância da profissionalização, da garantia de recursos independentes do Poder Executivo e do isolamento, em relação ao governo, destas agências.

Em se tratando especificamente do contexto brasileiro, Pinho e Sacramento (2009, p. 1359), discorrendo acerca de instituições que atuam como agentes enquadrados na dimensão horizontal da *accountability*, como o caso da Controladoria-Geral da União (CGU), afirmam: “É oportuno lembrar que a CGU provoca a atuação de órgãos importantes para a realização da dimensão de *enforcement* da *accountability*, fundamentais para a punição daqueles que transgridem as regras da *res publica*, tais como os tribunais de contas e o Ministério Público”. Neste sentido, os autores reconhecem o papel do Ministério Público como órgão promotor de *accountability*, enquadrado na dimensão horizontal proposta por O’Donnell (1998), conceito este que será mais detalhadamente explorado a seguir.

## **1.2. *Accountability* e Ministério Público**

Nas palavras de Kerche (1999, p. 5) “O MP [Ministério Público] é a maior novidade institucional da Constituição de 1988”, podendo ser tido como contribuição brasileira à democracia e desprovida de paralelos estrangeiros. A instituição, consideravelmente central ao

desenho constitucional brasileiro, apresenta-se como uma das mais relevantes às garantias de *accountability* no país.

Em *Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil*, Taylor e Buranelli (2007) analisam a performance das instituições encarregadas do combate à corrupção em nível federal, dividindo a *accountability* em um processo de fiscalização, investigação e sanção, com o intuito de determinar as agências responsáveis por cada uma destas fases e demonstrar os benefícios ou a necessidade de uma interação regular entre elas. Dessa feita, os autores se voltam para o que definem como instituições da dimensão horizontal da *accountability* que ocupam o meio termo entre os sistemas eleitoral e judicial, explorando a forma como suas funções influenciam o processo de *accountability* e, de maneira geral, afetam a democracia brasileira. Entre estas instituições encontra-se o Ministério Público Federal (MPF) que, observada a isonomia do pacto federativo, espelhará similares conclusões em se tratando dos demais Ministérios Públicos existentes no Brasil.

Taylor e Buranelli (2007, p. 61-62) definem *accountability*, de forma objetiva, como um processo que visa assegurar que governos e seus agentes ajam respeitosamente para com o interesse público. Para os autores, a *accountability* não é uma conjuntura estática na qual os agentes são ou não responsabilizados, mas um processo dinâmico que pode ser dividido em fases, caracterizadas por distintos procedimentos, atores, cursos de ação e sanções. Estas fases são: a fiscalização dos agentes públicos, com o intuito de identificar os problemas e impedir sua continuidade; a investigação de alegações contra os atores, buscando revelar as ilicitudes já cometidas; e a sanção, visando a definitiva responsabilização dos agentes. Ademais, é pontuado que a deficiência na interação entre as agências que integram o processo de *accountability* é costumeiramente uma de suas principais dificuldades, exacerbada pela considerável independência conferida a algumas das instituições, fazendo com que resultados globais do sistema sejam ruins, a despeito de performances impressionantes de determinadas agências.

A respeito da concepção de *accountability*, em “Transparência e Accountability no Ministério Público”, Braga (2010, p. 107) determina que se relacionam a esta definição noções de transparência, eficiência, legalidade, responsabilidade, responsividade, prestação de contas, participação democrática e colaborativa da sociedade e controle social, conceitos que postula como jurídicos, políticos e sociais, e que integram a seara da administração pública do Estado Democrático de Direito. Contudo, com vistas a oferecer uma definição específica de *accountability* política, Braga (2010) vale-se da explicação de Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade Mota, que afirma:

Trata-se de um mecanismo de controle do poder com a natureza jurídica de uma relação obrigacional extracontratual (isto é, legal) que coage os agentes encarregados da administração de interesses públicos (basta que o agente tenha *múnus público*) a explicar seus atos discricionários, tornando públicas suas motivações, quando provocados institucionalmente, sob pena de punição legal (previsão de punição = sanção em estado potencial) (MOTA, 2009, p. 58, apud BRAGA, 2010, p. 107-108).

Acerca das instituições por eles analisadas, Taylor e Buranelli (2007, p. 63) afirmam que o Ministério Público é provavelmente a mais relevante instituição de *accountability* no Brasil, contudo, este se apresenta, por vezes, notavelmente disperso, em decorrência de sua variedade de funções e da independência de seus membros. Apesar disso, a Constituição Federal de 1988 conferiu à instituição extensas responsabilidades em relação à *accountability* e indiscutível autonomia, distanciando-o de integrar os Poderes de Estado. Sobre o posicionamento do Ministério Público em relação aos poderes, afirma Braga (2010):

Em homenagem ao princípio da separação de poderes, o Ministério Público (apenas) formalmente integra o Poder Executivo, mas com este não se confunde. Aliás, a teoria de Montesquieu já deveria ter sido relativizada, a ponto de se admitir expressamente a existência de outros poderes, que não apenas o Executivo, Legislativo e Judiciário, ou mesmo órgãos institucionais autônomos e desvinculados formalmente de determinado poder, sem que isso alterasse a concepção clássica do “Poder controlando o Poder” (BRAGA, 2010, p. 109).

Em “Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil”, reconhecendo a limitação da força do voto frente à complexidade da conjuntura política contemporânea e a possível incapacidade do eleitor de controlar seus políticos, Kerche (2007) adiciona:

Um órgão responsável pela fiscalização de políticos, como o Ministério Público, é o reconhecimento de que somente os clássicos instrumentos dos *checks and balances* – poderes de Estado limitando poderes de Estado, não seriam suficientes. A complexidade do Estado contemporâneo fez surgir órgãos especializados e auxiliares dos poderes de Estado, não previstos na teoria clássica da democracia liberal, para limitar abusos de atores estatais (2007, p. 273).

Sobre a autonomia do Ministério Público, Kerche (2007) fala em mecanismos protetivos da instituição frente a ingerências dos governantes, dos estados e da União, atestando a singularidade do órgão por reunir elementos como autonomia, instrumentos de ação, discricionariedade e larga variedade de atribuições. As possibilidades de intervenção no Ministério Público são limitadas constitucionalmente e, por vezes, perigosas ao andamento dos sistemas vigentes no país, em especial à justiça. Nesse sentido, Kerche (2007, p. 263) exemplifica, em se tratando do controle sobre o orçamento da instituição: “como a ação penal pública é monopólio do Ministério Público, diminuir suas verbas pode significar a paralisação de atividade fundamental de *enforcement* da lei, já que não há outro substituto legal”. Dessa feita, fica devidamente evidenciada a noção do Ministério Público como função essencial à justiça apresentada pelo texto constitucional vigente.



A ação civil pública, melhor detalhada posteriormente, instrumento adequado para a prestação das funções de *accountability* do Ministério Público não é exclusiva deste, contudo, ressalta Kerche (2007), outros recursos complementares tais como o inquérito civil são monopólio de seus membros. Assim, ao Ministério Público são assegurados instrumentos privilegiados em relação a outros atores para o cumprimento dessas finalidades. Ainda segundo Kerche (2007, p. 271), estão entre as principais funções do Ministério Público a fiscalização de políticos e burocratas e do cumprimento da lei pelos governos e particulares, objetivos que reiteram sua posição primordial entre os órgãos de *accountability* brasileiros.

Na interpretação de Taylor e Buranelli (2007, p. 64), o Ministério Público, visivelmente, possui um papel central no processo de *accountability*, não somente em decorrência de sua obrigação constitucional. Contudo, segundo os autores, dois grandes fatores impõem limitações à efetividade da instituição como principal agência de *enforcement* em processos de investigação de casos de corrupção. Primeiramente, sua carência diante da fase de fiscalização, com baixos incentivos e pouca estrutura para conduzir uma atuação *ex ante*, passando a participar do processo apenas uma vez que o problema foi identificado. Neste sentido, a utilização intensiva do elevado número de procedimentos disponíveis parte propriamente apenas do início da investigação pelo órgão. Ademais, o significativo volume de potenciais processos, a morosidade do sistema de justiça e a considerável discricionariedade dos membros na seleção de suas prioridades fazem com que as atividades do Ministério Público careçam de objetivos centrais a serem perseguidos.

Em segundo lugar, apontam Taylor e Buranelli (2007, p. 65), a ausência de colaboração com as demais agências que poderiam auxiliar ou complementar a coleta de informações, não podendo ser observadas relações permanentes ou claramente estabelecidas com outros órgãos detentores de instrumentos de investigação. Tal limitação pode prolongar o processo investigatório ou multiplicar as atividades de coleta de mesmas informações. A ausência de cadeias de interação entre as diversas instituições com funções de *accountability*, tal qual a inexistência de um órgão central coordenador das atividades faz com que, de forma geral, as diversas investigações gerem substancial quantidade de informação, que permanece inutilizada devido à inexistência de filtros e meios ou ferramentas para que sejam vinculadas à atividade de *enforcement* de algum ator específico.

Assim, concluem Taylor e Buranelli (2007, p. 79-80), as deficiências brasileiras de *accountability* não se limitam, ou sequer derivam primariamente, da ineficácia das instituições. Na realidade, estas se dão em decorrência da falta de relações estáveis e institucionalizadas entre os órgãos integrantes do sistema, impedindo a colaboração nas diversas fases do processo

de *accountability*, elevando o enfoque na investigação em detrimento das demais fases e provocando conflitos de competência. A morosidade da justiça, a ausência de coordenação e as deficiências na estrutura necessária aos membros do Ministério Público os levam a priorizar a fase investigativa face à persecução e sanção dos agentes. A combinação destes elementos tende a enfraquecer a confiança no governo, nas estruturas vigentes e até mesmo na democracia.

Ademais, dado que a *accountability* figura entre os instrumentos por meio dos quais o sistema democrático busca controlar o exercício do poder e coibir abusos, naturalmente, ela se relaciona com a noção de combate à corrupção, como será analisado a seguir.

### **1.3. *Accountability* e Corrupção**

Nas palavras de Schedler (1999), a *accountability* pode ser tida como elemento chave tanto para a democracia em si quanto para a sua qualidade. A visão contemporânea, assevera o autor, defende a expansão do sistema de *accountability* política como forma de promover melhorias no plano econômico, na efetividade dos governos democráticos e no combate à corrupção. O'Donnell (1998), embora admitindo que o objetivo principal de sua obra não consiste em tratar da temática da corrupção, reconhece a relação desta com a *accountability*, afirmando que ela é parcialmente expressão e parcialmente consequência das limitações da *accountability* horizontal de dado sistema. Para o autor, conforme observam Pinho e Sacramento (2009, p. 1352), a concepção de corrupção envolve a obtenção, para si ou para outrem, de vantagem ilícita, por parte do agente público.

Taylor e Buranelli (2007) afirmam que as métricas internacionais não consideram o Brasil como um dos países mais corruptos do mundo, contudo, a noção de limitação na capacidade de aplicação da lei está fortemente inserida no ideário do brasileiro. Para os autores, problemas de corrupção não abordados devidamente enfraquecem a efetividade do Estado, dificultam a implementação de políticas públicas e limitam o crescimento econômico. Com isto se relaciona a possível fragilidade do sistema de *accountability* que, ao pouco contribuir com o combate à corrupção, pode reduzir ainda mais a confiança nas instituições democráticas.

Em se tratando da realidade brasileira, determinam Taylor e Buranelli (2007), as sanções eventualmente impostas, em geral, limitam-se aos efeitos reputacionais em desfavor dos agentes públicos, ou eventuais cassações, sendo pouco impactantes. Contudo, muitas vezes estes tipos de sanção, no contexto brasileiro, não são determinantes para o sucesso profissional dos atores políticos. Dessa feita, os autores concluem que a corrupção, quando não submetida aos devidos controles, provoca a perda de recursos econômicos e políticos que deveriam ser utilizados para alterar as questões sociais mais importantes para o país.

Power e Taylor (2011), mediante a análise realizada em *Corruption and Democracy in Brazil*, identificam que a corrupção se apresenta como um problema constante no sistema político brasileiro. A visão do povo brasileiro no que tange ao problema da corrupção no país é bem menos otimista que a dos organismos internacionais, reiteram. Enfatizando esta visão, os autores mencionam estudo realizado pelo Instituto Datafolha em agosto de 2009, que provocou os entrevistados a definirem a corrupção em suas próprias palavras; os resultados concluíram que a grande maioria dos brasileiros associava a corrupção diretamente à noção de governo.

De acordo com Power e Taylor (2011, p. 6), a corrupção é comumente definida como o uso indevido de funções públicas, visando o ganho pessoal. Ela reduz a eficiência das políticas públicas, afastando-as do interesse público e desencoraja a confiança do povo nas instituições governamentais e nos demais cidadãos, afastando-o ou até removendo-o completamente da esfera pública, com o intuito de voltar-se por inteiro para os interesses individuais. A corrupção é diretamente prejudicial a alguns dos pilares do sistema democrático, quais sejam a igualdade dos cidadãos e os processos de tomada de decisão claros e abertos.

Power e Taylor (2011) identificam, mediante os argumentos de Bailey (2009), que as principais áreas por meio das quais a corrupção afeta diretamente a democracia são: o interesse na articulação política; o processo de formulação de políticas; e a implementação e adjudicação. A primeira área diz respeito à corrupção frente aos votos e os pleitos que permitem o ingresso no sistema político. A segunda, talvez a mais conhecida forma, trata dos desvios constantes na execução dos projetos e ações governamentais, subvertendo integralmente o interesse público que deveria motivar tais processos. A terceira, por sua vez, remete a questões como venda de sentenças e o uso indevido de informações privilegiadas.

Segundo os autores, a transição democrática brasileira elevou consideravelmente as expectativas acerca do aumento da transparência e da *accountability* no país. Entretanto, na realidade, de forma geral, o sistema político permaneceu intacto, a despeito dos escândalos que sobrevieram, com a manutenção dos mesmos atores e instituições. Por esta razão, a confiança nos atores políticos decresceu constantemente, levando a administração pública brasileira a conceber uma diversidade de iniciativas organizadas de combate à corrupção. O desenvolvimento de agências de *accountability* no Brasil, desde então, tem sido um processo amplo, dinâmico e contínuo. Power e Taylor (2011) identificam que diversos entes burocráticos com finalidades anticorrupção foram criados, enquanto outros, como é o caso do Ministério Público, foram tão significativamente transformados pelas disposições constitucionais de 1988 que não mais é possível enxergar suas organizações predecessoras.

Finalmente, concluem Power e Taylor (2011, p. 8), a percepção acerca da capacidade de combate à corrupção das agências é demasiado relevante para coibir futuros abusos e auxiliar na retomada da confiança no sistema político. A ausência de *accountability* faz com que os atores relacionados a estes processos, a despeito da exposição midiática, permaneçam envolvidos com o cenário político. Assim, processos de *accountability* por meio dos quais a corrupção política seja descoberta, investigada e punida são imprescindíveis à manutenção do sistema democrático, tendo em vista que: elas podem ter efeitos definitivos na remoção de atores corruptos das áreas políticas, restaurando o vínculo destas com o interesse público; por meio das devidas sanções, a *accountability* expõe os atores aos potenciais custos do comportamento corrupto; e podem ser capazes de restaurar a confiança popular no sistema e nos processos políticos vigentes. Dessa feita, os processos de *accountability* podem ser capazes de desencadear uma série de correções institucionais e sistêmicas, identificando as falhas existentes e auxiliando na elaboração de reformas voltadas ao seu aperfeiçoamento, a fim de prevenir as formas de corrupção que permeiam o sistema vigente.

## 2. MINISTÉRIO PÚBLICO

### 2.1. Origem e Desenvolvimento

Segundo Tornaghi (1976, p. 297, apud MAZZILLI, 1991, p. 10) o Ministério Público “não surgiu de repente, num só lugar, por força de algum ato legislativo. Formou-se lenta e progressivamente, em resposta às exigências históricas”. As origens mais remotas do que viria a se tornar a noção de Ministério Público, conforme observa Mazzilli (1991) em seu “Manual do Promotor de Justiça”, remontam a figuras no Egito, na Antiguidade Clássica e na Idade Média, assim como a funcionários identificados no direito canônico e pela doutrina italiana. A raiz mais comumente estabelecida, contudo, encontra-se na Ordenança de 25 de março de 1302 do Rei Felipe IV da França, que vedou aos procuradores do rei o patrocínio de outros que não o monarca. A despeito de menções de uma estruturação institucional advinda da Revolução Francesa, afirma o autor que o Ministério Público hoje conhecido não foi instituído até o período napoleônico.

Inicialmente utilizada para fazer referência ao exercício da função pública, a expressão francesa “*ministère public*” pôde ser observada com frequência a partir dos textos legislativos do século XVIII, fazendo menção ao ofício em si. No Brasil, o primeiro uso do termo “Ministério Público” encontra-se no art. 18 do Regimento das Relações do Império, de 2 de maio de 1847. Para Mazzilli (1991), aparenta ser verdadeira a suposição de um surgimento inadvertido da expressão, decorrente do uso prático pelos funcionários cuja tarefa era a defesa do interesse “público”, ao falarem de seu mister ou “ministério”, tendo as expressões naturalmente se conectado.

A noção brasileira de Ministério Público encontra-se atrelada ao antigo direito lusitano. Em todo o Período Colonial, assim como durante o Império, a figura do Procurador-Geral acumulava todas as funções do ofício, não podendo se falar em institucionalização. Os promotores públicos, então, nada mais eram que agentes do Poder Executivo. A aquisição de funções iniciou-se pela Constituição Imperial de 1824, sob a qual o Código de Processo Criminal do Império de 1832 impôs aos promotores os primeiros requisitos de nomeação e estabeleceu-lhes as principais atribuições. A exigência da qualidade de “bacharel idôneo” adveio da reforma de 1841.

Na República Velha, a Constituição de 1891 ainda não tratou do Ministério Público enquanto instituição, somente do Procurador-Geral da República como pessoa institucional. Tal mudança ocorreu por intermédio de Campos Salles, então Ministro da Justiça, que, por meio do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, organizou a Justiça Federal, passando o Ministério

Público a ser tratado como instituição. O mesmo ocorreu na Justiça do então Distrito Federal, no Rio de Janeiro, pelo Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890.

A Constituição de 1934, de curta duração, tornou-se a primeira a promover a institucionalização do Ministério Público no texto constitucional e, a despeito de ter determinado o ingresso por meio de concurso e a garantia de estabilidade aos membros do Ministério Público Federal, deixou a organização dos Ministérios Públicos dos Estados às leis locais. Apesar do claro desenvolvimento institucional do órgão no decorrer do período republicano, constantemente recebendo novos campos de atuação por meio da legislação ordinária, a Carta outorgada pelo Estado Novo de Vargas em 1937 promoveu profundo retrocesso à instituição. Entretanto, o ainda vigente Código de Processo Penal de 1941 concedeu ao Ministério Público a titularidade na promoção da ação penal, assim como a função de promover e fiscalizar a execução da lei. Os Códigos de Processo Civil de 1939 e 1973 garantiriam também crescimento do seu papel de órgão agente e interveniente.

Mazzilli (1991) analisa que a Constituição de 1946 retomou a relevância da instituição, concedendo-lhe uma diversidade de funções. O Ministério Público recebeu título próprio na Carta, adquirindo a responsabilidade pela representação da União. Ademais, foram fixadas as regras de ingresso na carreira por meio de concurso e as garantias de estabilidade e inamovibilidade. A legislação esparsa incumbiu o Procurador-Geral da República da representação da inconstitucionalidade, estabelecendo a competência do Senado Federal na aprovação para o cargo, assim como para seu julgamento por crimes de responsabilidade. Ao Supremo Tribunal Federal foi garantida a competência de processar e julgar o Procurador-Geral da República nos crimes comuns. Além disso, foi garantida a participação do Ministério Público na composição dos tribunais do Poder Judiciário.

Uma consciência nacional em torno da instituição começou a surgir em decorrência dos ganhos constitucionais, afirma Mazzilli (1991, p. 8). A Constituição do Estado de São Paulo de 1947 regulamentou a estrutura e o funcionamento do Ministério Público local, observando a organização da instituição em carreira, por lei especial, garantida a estabilidade, limitada a remoção compulsória e ainda tratou da proibição ao exercício da advocacia e da equiparação dos vencimentos dos membros aos da Magistratura. A chamada “Lei Áurea do Ministério Público” (Lei Estadual nº 2.878, de 21 de dezembro de 1954), do Estado de São Paulo, criou o procedimento da escolha do Procurador-Geral de Justiça por meio de lista tríplice, assim como criou a Corregedoria-Geral do Ministério Público. Tais avanços na legislação estadual impactariam posteriormente na organização do órgão em âmbito nacional.

Com o golpe militar de 1964, foi promulgada a nova Constituição de 1967, na qual o Ministério Público foi colocado como seção do capítulo do Poder Judiciário. De forma geral foram mantidas as regras anteriores e estendida à instituição a forma da aposentadoria e dos vencimentos vigentes para a Magistratura. Significativamente modificada em 1969, a nova Carta alterou a posição do Ministério Público para o capítulo do Poder Executivo. Observou-se considerável aumento das atribuições da chefia do Ministério Público da União, uma vez que livremente nomeado e demitido pela Presidência da República, suprimida a necessidade de aprovação do nome pelo Senado.

A Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, possibilitou a existência de lei complementar visando a estabelecer as normas gerais de organização dos Ministérios Públicos estaduais. Esta mudança se deu por meio da Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, que promoveu consistente crescimento institucional, definindo as principais atribuições, garantias e vedações da instituição. Ademais, assegurou a autonomia administrativa e financeira, manteve a forma de escolha do Procurador-Geral e conferiu ao Colégio de Procuradores a prerrogativa de destituí-lo por abuso de poder.

A defesa dos interesses da União foi, até então, atribuída ao Ministério Público por todas as constituições da República, conforme ressalva Braga (2008). Já no período de transição democrática, a chamada Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985) garantiu ao órgão importante iniciativa na promoção de ações visando a proteção de interesses difusos, o que viria a influenciar a luta pelo novo papel da instituição na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, tratada a seguir.

## **2.2. A Constituição Federal de 1988**

Em seu “O Ministério Público na Constituição de 1988”, Braga (2008) afirma que a busca por dar nova natureza e atribuições ao Ministério Público antecede a Assembleia Constituinte, tendo amadurecido ao longo dos anos. O autor ressalta a demanda pela autonomia que permitisse o livre exercício da promoção e fiscalização do respeito à lei pelos entes estatais, assim como a busca pela atuação no sentido da proteção coletiva às relações jurídicas de interesse individual e às relações difusas. Dessa feita, evidencia Ferreira (1985, p. 23-27, apud BRAGA, 2008, p. 68) a recomendação “a todos os membros do *Parquet* a ampla atuação cada vez maior no campo do interesse social, [...], velando pelos interesses dos ostensivamente inferiorizados”.

Mazzilli (1991) demonstra que o constituinte de 1988 entendeu pela indispensabilidade de um Ministério Público forte e independente, dotado do necessário aparelhamento para

cumprir as atribuições a ele delegadas. Para o autor, anteriormente à nova Carta, nas pequenas cidades interioranas o promotor de justiça já possuía uma função de “ouvidor do povo”, apurando, em suma, qualquer tipo de denúncia. Contudo, isto não se repetia nas grandes cidades nas quais, em geral, a população não sabia quem buscar para auxiliá-la. Para que as instituições civis cumprissem factualmente seu papel na defesa dos interesses da coletividade, fazia-se necessário que aos órgãos dotados de parte da soberania do Estado fossem asseguradas a autonomia e a independência.

Conforme Mazzilli (1991, p. 9): “com a promulgação da Constituição da República de 1988, recebeu o Ministério Público brasileiro um perfil inteiramente novo, sem paralelo no direito comparado”. Entretanto, as conquistas asseguradas pela chamada Constituição Cidadã não sobreviriam sem grandes esforços durante sua elaboração. Com a redemocratização, os diversos setores da sociedade apresentaram à Assembleia Nacional Constituinte suas sugestões, críticas e contribuições; o Ministério Público, naturalmente, não se absteve deste processo.

A Carta de Curitiba, aprovada em junho 1986 no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e de Presidentes de Associações do Ministério Público, proclamou os princípios gerais da instituição. Foi, em suma, um documento cujo objetivo era responder aos principais questionamentos relacionados ao órgão.

A elaboração do projeto da Carta de Curitiba passou pela reunião de propostas formuladas durante o VI Congresso Nacional do Ministério Público com resultados de uma pesquisa por meio de questionário aos membros da instituição realizada pela CONAMP, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, que foram transformadas no anteprojeto “Síntese” por comissão selecionada pela própria CONAMP. Este anteprojeto foi reunido às informações contidas no anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, observada a necessidade de unificá-los, tendo sido o projeto final aprovado no Encontro supracitado, juntamente com o compromisso dos membros de apoiar o texto final diante do constituinte. Posteriormente, no VII Congresso Nacional do Ministério Público, em abril de 1987, foram aprovadas conclusões acerca da Carta de Curitiba que, salvo poucas exceções, foram acolhidas pela Assembleia no texto final da Constituição.

Mazzilli (1991) observa que a aprovação do texto constitucional de 1988, no que tange ao Ministério Público, demandou extensa mobilização e considerável esforço de suas lideranças nacionais. Diversas foram as conquistas, tendo esta Carta sido a primeira a estabelecer harmônica e organicamente a instituição, assim como suas principais atribuições. Para o autor, o constituinte inegavelmente buscou conceder elevado *status* constitucional ao Ministério Público, e para tal desvinculou-o dos capítulos dos poderes de Estado, além de tê-lo assegurado



as qualidades de instituição permanente, essencial à prestação jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e do regime democrático.

Anteriormente à Constituição Federal de 1988, nenhuma outra Carta apresentou definição para tal “Ministério Público”. Previamente à Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, inexistia diploma legal que versasse sobre uma definição para o órgão, não havendo impedimentos para que lei ordinária diminuísse ou removesse suas funções, ou mesmo lhe incumbisse atribuições incompatíveis com a destinação institucional. Possibilidades estas atualmente vedadas pelo texto constitucional. Em se tratando da linguagem jurídica, Eros Grau (2008, p. 37) recorda que “quando um texto normativo descreve uma coisa, estado ou situação, é prescritivo. Ele descreve para prescrever que aquela é a descrição do que cogita”, assim, a existência de uma definição no texto jurídico demonstra o intuito do legislador de apontar definitivamente a finalidade da instituição. Dessa feita, estabelece o art. 127 da Constituição Federal de 1988:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988).

Partes fundamentais de sua definição, os elementos formadores do conceito de Ministério Público proferido pelo texto constitucional merecem um olhar mais detalhado. O título de instituição permanente deriva da noção deste como órgão por meio do qual se manifesta a soberania do Estado, além de indicar a existência de uma destinação permanente. O zelo pelo interesse público trata, essencialmente, do interesse público primário, isto é, o interesse social da coletividade e nega o interesse público secundário, qual seja aquele da administração. A defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis se vincula à proteção dos interesses que, mesmo ligados a determinadas pessoas, afetam as vontades gerais da sociedade. Ademais, sua posição como guardião da ordem jurídica exige não apenas a prestação jurisdicional, perante o Poder Judiciário, mas diante de todos os poderes de Estado (conforme art. 129, II da Constituição de 1988).

A posição do Ministério Público como uma instituição forte faz-se essencial à defesa da democracia, como identifica Mazzilli (1991). A proteção de relevantes valores democráticos encontra-se naturalmente nas questões que envolvem o respeito aos interesses indisponíveis, assim como aos difusos e coletivos, todos cometidos ao órgão. Possibilitar o acesso ao Judiciário, promover o equilíbrio entre as partes do processo, fiscalizar o processo eleitoral, o exercício dos direitos políticos e o funcionamento dos partidos políticos, assim como propor a

ação direta de inconstitucionalidade, representam formas pelas quais a instituição exerce sua função como protetora da democracia. Mediante a análise das principais funções conferidas ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, o autor pontua que a natureza de suas atribuições é indiscutivelmente administrativa.

Mazzilli (1991) nota também que a autonomia e a independência conferidas ao órgão, especialmente ao inseri-lo em seção própria, foram consistentemente reforçadas, e comenta que “melhor fora, até, colocá-lo lado a lado com o Tribunal de Contas, entre os órgãos de fiscalização e controle das atividades governamentais” (MAZZILLI, 1991, p. 41), demonstrando uma análise coincidente com a noção de exercício de atividades de *accountability* pela instituição.

Analisado o processo de elaboração e as principais inovações trazidas pela Carta de 1988, resta agora compreender no que consiste, como está regido e qual é o ofício do Ministério Público brasileiro.

### **2.3. Atribuições do Ministério Público**

A Carta Constitucional de 1988 assegurou ao Ministério Público a legitimidade para defender os interesses sociais, os difusos e os coletivos, e os interesses individuais indisponíveis. Logo, a destinação institucional do órgão não pode ser claramente compreendida sem que sejam explorados os conceitos de tais interesses.

Segundo Mazzilli (2008), a noção de interesse público remete ao interesse da coletividade como um todo, um interesse social, distinto e não necessariamente traduzido naquele que é o interesse do Estado. Os interesses coletivos, para o autor, localizam-se em posição transindividual, ou seja, a despeito de serem compartilhados por grupos, categorias ou classes de pessoas juridicamente relacionadas, não chegam a configurar plenamente interesses públicos. Os interesses difusos, por sua vez, para Mancuso (2004), concernem coletividades numericamente incertas, ou seja, pertencem a conjuntos indeterminados ou indetermináveis de sujeitos. Os interesses coletivos e difusos se distinguem pela origem da lesão e pela abrangência do grupo, afirma Mazzilli (2008), enquanto Mancuso (2004) pontua que são os difusos muito mais diversos que os coletivos. Já os interesses individuais indisponíveis são aqueles aos quais não se pode renunciar, ou seja, seus titulares não estão aptos a dispor deles (MAZZILLI, 2013).

Complementares à definição conferida pelo art. 127 da Constituição Federal de 1988, o § 1º deste dispositivo estabelece os princípios do Ministério Público, quais sejam a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional; o § 2º trata da autonomia funcional e administrativa e da iniciativa do processo legislativo; e o § 3º e os seguintes dispõem acerca da

autonomia financeira. Segundo Mazzilli (1991), a autonomia funcional, conferida à instituição e aos agentes, assegura a independência no desempenho das funções, ou seja, os membros não se subordinam a nenhum órgão ou poder no exercício de seus deveres profissionais. A noção de hierarquia só é admissível em âmbito administrativo e mesmo os poderes do Procurador-Geral limitam-se pela independência funcional dos agentes. A autonomia administrativa, por sua vez, consiste na liberdade concedida à instituição para gerir seus próprios negócios, limitada apenas pelas leis que a regem. Já a autonomia financeira não é expressamente mencionada no texto constitucional, contudo, a infraestrutura para garanti-la, assim como suas consequências, encontram-se asseguradas. A autonomia financeira é a capacidade de elaboração de proposta orçamentária própria, tal qual de gestão e aplicação dos recursos para promover as atividades e serviços institucionais; sem ela, postula Mazzilli (1991), não se poderia falar efetivamente em autonomia institucional.

A iniciativa do processo legislativo é parte das garantias que asseguram a autonomia do Ministério Público objetivada pela Constituição de 1988. A Instituição detém a iniciativa para criar e extinguir seus cargos e serviços auxiliares, promover concursos, organizar-se internamente e elaborar sua proposta orçamentária. A organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público são estabelecidos por lei complementar. Nas esferas estadual e federal, a iniciativa para tal pertence ao Poder Executivo, contudo, é facultada também ao Procurador-Geral de cada instituição, caso de iniciativa concorrente. A lei que dispõe sobre as normas gerais para a organização dos Ministérios Públicos das unidades da federação, por sua vez, não se confunde com as leis complementares supracitadas, sendo do Presidente da República a sua iniciativa.

Para melhor compreender a distribuição da instituição diante da realidade federativa brasileira, é possível falar em uma variedade de Ministérios Públicos. O Ministério Público da União (MPU), conforme art. 128 da Carta de 1988, engloba o Ministério Público Federal (MPF), o do Trabalho (MPT) e o Militar (MPM), além daquele do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), este último em consonância com a manutenção, pela União, da Justiça do Distrito Federal. Não há de se falar em Ministério Público Eleitoral (MPE) como instituição autônoma, tais funções são executadas pelos membros do MPF. O Procurador-Geral da República reúne a chefia de todos esses órgãos, à exceção do MPDFT, o que, no ver de Mazzilli (1991), lhes nega a autonomia institucional e a existência de perfil próprio. Os estados, por sua vez, possuem Ministério Público estadual singular dotado, assim como o MPDFT, de um Procurador-Geral de Justiça para cada instituição. Inexiste falar em unidade entre Ministérios Públicos diversos, seja entre aqueles dos diferentes estados ou deles com o federal.

A despeito de não ter sido possível conquistar a eleição direta do Procurador-Geral pelos membros da classe, o constituinte de 1988 acatou o modelo paulista de seleção, tornando-o padrão para as demais unidades da federação, na forma de seu art. 128, §§ 1º a 4º. Neste sentido, na forma da lei de cada estado, o Ministério Público elabora lista tríplice entre os integrantes da carreira, incumbido o governador de nomear, entre os escolhidos, um, para mandato de dois anos, admitida uma única recondução. Desta feita, compete à lei estadual disciplinar a capacidade eleitoral ativa e passiva dos membros para a formação da lista, tal qual a forma de substituição do eventual nomeado.

Em seu “Manual do Promotor de Justiça”, Macêdo e Ogrizio (2019), recordando Carnelutti (2004), postulam serem as atribuições constitucionais conferidas aos membros do Ministério Público poderes-deveres, enfatizando a necessidade de cumprirem com as funções a eles delegadas. Para tanto, a Carta de 1988 assegura aos membros determinadas garantias e prerrogativas, similares às da magistratura, para que possam desempenhar tais deveres sem impedimentos externos. A vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos, destaca Mazzilli (1991), haviam sido, em certa medida, conquistadas nas esferas estaduais anteriormente a 1988. Entende-se a vitaliciedade como a impossibilidade de perda do cargo, salvo por sentença judiciária. A inamovibilidade, ou o impedimento da transferência, para Mazzilli (1991), não se limita à proteção do cargo em si, mas principalmente à salvaguarda de suas funções, preservando o princípio do *promotor natural*, mesmo diante da atuação do Procurador-Geral. Já a irredutibilidade de vencimentos, segundo o autor, é falaciosa, tendo em vista que a Lei Maior não aduz a proteção contra o processo inflacionário, impedindo apenas a redução salarial em si.

Em se tratando das promoções e da aposentadoria, o sistema do Ministério Público diverge daquele dos servidores públicos civis, guardando paralelo com o da Magistratura. Contudo, é válido ressaltar que há limitações a tal paralelo no que tange às promoções, podendo se falar naquela de entrância a entrância, mas não de instância a instância (MAZZILLI, 1991). Há também o foro por prerrogativa de função, cabendo aos Tribunais de Justiça processar e julgar ordinariamente os membros do Ministério Público nos crimes comuns e de responsabilidade, mesmo em face da competência do Tribunal do Júri nos crimes dolosos contra a vida, ressalvadas apenas a competência da Justiça Eleitoral e a do Poder Legislativo em relação aos crimes de responsabilidade do Procurador-Geral. Também em se falando de deveres, necessário é mencionar a obrigatoriedade de residência na comarca, garantia de acesso imediato do cidadão aos serviços, não podendo o membro do Ministério Público privar a comunidade de sua presença.

A seguir, o art. 128, §5º, II da Constituição Federal de 1988 estabelece as também essenciais vedações aos membros do Ministério Público, quais sejam receber honorários, porcentagens ou custas processuais, exercer a advocacia, participar de sociedade comercial, exercer outra função pública que não de magistério e exercer atividade político-partidária. Entretanto, aponta Mazzilli (1991), a despeito da igualdade de garantias, a Carta de 1988 não impôs aos membros do Ministério Público um dispositivo de mesmo alcance daquele que as impõe à magistratura, abrindo brechas de afastamento para ocupar cargos administrativos e eletivos que, segundo o autor, promovem a desprofissionalização do agente e comprometem sua independência.

Mazzilli (1991) reitera que, para a tradição legislativa brasileira, o envolvimento político-partidário é incompatível com a isenção de ânimo essencial ao trato de questões jurídicas, motivo pelo qual não se admite dos magistrados a filiação nem a ação direta em favor dos partidos, ou a participação em campanhas por eles promovidas. Contudo, aos membros do Ministério Público são resguardadas as exceções contempladas pela lei infraconstitucional, o que o autor considera uma deficiência. Para ele, o afastamento das atividades, quando ocorrer, haveria de ser definitivo, o que não se observa em relação aos agentes do Ministério Público, especialmente àqueles anteriores à Carta de 1988. Todavia, percebe Mazzilli (1991), que tais proibições se referem ao promotor ou ao juiz como agentes, não se podendo vedar às pessoas nos cargos possuir opinião política.

Segundo o art. 129, I a VIII da Constituição de 1988, são diversas as funções exclusivas do Ministério Público. Cabem a ele a ação penal pública, por meio da qual provoca o Poder Judiciário a fim de sanar ilícitos criminais, a ação de inconstitucionalidade, a representação para a intervenção, a defesa dos interesses dos povos indígenas, a notificação e a requisição nos procedimentos de sua competência, o controle externo da atividade policial, a defesa do povo e a promoção do inquérito e da ação civil pública, estes últimos merecendo um olhar mais aprofundado. Ademais, o inciso IX do mesmo dispositivo estabelece o que Mazzilli (1991) denomina norma de encerramento, por meio da qual fica autorizada a lei infraconstitucional a atribuir ao Ministério Público novas funções, desde que não fujam à sua destinação institucional, e veda a representação de entidades públicas, reiterando a defesa dos interesses do cidadão e da sociedade, ressalva o autor, não raro contra a agressão do próprio governo.

Mazzilli (1991) aponta que, anteriormente a 1988, observou-se uma busca por um formato adequado de “ouvidor” ou defensor do povo, contudo, o constituinte optou por confiar ao Ministério Público o exercício deste encargo, absolutamente compatível com sua destinação institucional. A defesa do povo (art. 129, II da Constituição Federal) consiste no dever de zelar

pelo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Carta. Desta função derivam a necessidade de atender ao público e a atribuição de exercer a atividade fiscalizatória, em suma, a finalidade de órgão promotor de *accountability* em relação à administração direta, indireta, autárquica e fundacional. Neste sentido, pode o Ministério Público: receber petições, reclamações ou representações de pessoas interessadas; instaurar, presidir ou determinar a abertura de sindicâncias para apurar denúncias que lhe cheguem; requerer a instauração de comissão parlamentar de inquérito, podendo acompanhar seus trabalhos; expedir notificações para o comparecimento de pessoas e requisitar informações, documentos e explicações; realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; e propor as ações judiciais necessárias.

O art. 129, III da Constituição Federal traz a função institucional do Ministério Público de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988), que, combinada à destinação institucional prevista no art. 127, assegura a mesma ação na defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis. O inquérito civil serve à coleta de informações que possibilitem a propositura de ação que, por sua vez, é um dos principais instrumentos da atuação ministerial na defesa da coletividade. O texto constitucional reforça a relevância desse dispositivo por meio do art. 129, §1º, que assegura que a legitimação ministerial não representa obstáculo à atuação de terceiros nas mesmas circunstâncias, promovendo uma multiplicidade de agentes para a propositura desta ação, tão necessária à proteção do patrimônio e dos interesses da coletividade.

### 3. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

#### 3.1. História

A história do Ministério Público do Estado de Goiás, doravante MPGO, remonta ao ano de 1891, conforme evidenciam Unes e Pondé (2008) em “Memória do Ministério Público em Goiás”. Segundo os autores, o início do processo de desenvolvimento do órgão se deu com o advento do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, do então Ministro da Justiça, Campos Sales, que reformou a Justiça no Brasil, institucionalizando a figura do Ministério Público, cujas funções eram antes exercidas pelo Procurador de Justiça. Em Goiás, a Lei Estadual nº 188, de 13 de agosto de 1898, reformulou amplamente a organização judiciária no estado. Nela, o art. 5º, inspirado pelas determinações inovadoras de Campos Sales, estruturou o Ministério Público local, àquele tempo ainda responsável pelo zelo aos interesses do governo.

É válido ressaltar, conforme pontuam Unes e Pondé (2008) e Mendonça (2019), que o Estado de Goiás vivia à época um problema crônico, comum aos Estados da Federação, de indisponibilidade de bacharéis em Direito, o que muito viria a afetar a configuração dos servidores da instituição. Em 1902 inexistia em território goiano promotor público dotado de formação jurídica. A primeira Faculdade de Direito no estado seria instalada apenas em 1903, na então capital, atual cidade de Goiás, e enfrentaria dificuldades constantes para se manter em funcionamento até o ano de 1920. Contudo, esta não se apresentava como a única dificuldade enfrentada pelo Ministério Público em vias de se formar no estado.

“O certo é que nos rincões sertanejos do Brasil – e Goiás era um exemplo expressivo – ao longo de toda a áurea década de 1920, a onipotência dos coronéis não só dificultava, como intimidava o livre exercício da busca pela justiça”, afirmam Unes e Pondé (2008, p. 58). Mendonça (2019, p. 17-22), em seu “Os 50 Concursos do MPGO (1948-2018)”, observa que as figuras detentoras de poder no Estado de Goiás relutavam inicialmente em limitar seu controle sobre as instituições relacionadas à Justiça, assim como sobre seus cargos, que o autor denomina “máquina compressor”, que eram utilizados para fins de perseguição política dos opositores. Unes e Pondé (2008) adicionam ainda às dificuldades a má remuneração e a ausência de garantias legais no exercício do cargo, tendo as prerrogativas referentes aos magistrados e aos membros do MPF não sido estendidas aos promotores goianos.

O Código de Organização Judiciária de Goiás de 1929, Lei Estadual nº 901, de 08 de setembro de 1929, em seu art. 483, parágrafo único, estabelecia que: “Os Promotores e Sub-promotores serão conservados enquanto bem servirem, a critério do Presidente do Estado (...)”. Para Mendonça (2019), a utilização do termo “enquanto bem servirem”, adaptado diretamente

do princípio estadunidense do “*during good behaviour*”, resguardava a influência do âmbito político sobre o ofício jurídico. A entrada na instituição se dava por meio de nomeação, o que se repetia na saída, pela demissão *ad nutum*, em juízo exclusivo da autoridade competente. O Ministério Público em Goiás permaneceu sob a regulamentação dos seis Códigos de Organização Judiciária que vigoraram no período. Uma vez afastado o inicial controle do Poder Judiciário sobre a instituição, foram consagradas, nos primeiros códigos que seguiram, a livre nomeação e demissão pelo Poder Executivo e a desnecessidade de bacharelado em Direito.

A Marcha para o Oeste, da década de 1930, do Presidente Getúlio Vargas, muito significou para a história de Goiás, momento da transferência da capital do estado para Goiânia e do advento de uma integração interestadual sem precedentes. Foi vitoriosa, nesta época, a busca pelo reconhecimento constitucional do Ministério Público, tendo a Carta de 1934 falado na organização de Ministérios Públicos dos Estados por meio de leis locais, consagrada a obrigatoriedade do concurso público para provimento de cargos e o fim da demissão *ad nutum*. Neste cenário, o quinto Código de Organização Judiciária goiano, de 1935, resistiu à modernização da instituição, conforme afirma Mendonça (2019), exigindo apenas a formação jurídica. Somente o sexto código, Decreto-Lei nº 3.173/1940, estabeleceu a obrigatoriedade do concurso público para o órgão. A determinação permaneceu somente no papel até a implementação da Constituição Federal de 1946 e da Constituição Goiana de 1947, junto com a qual emergiu a primeira Lei Orgânica do MPGO (Lei nº 76/1947), dando início ao fortalecimento local da instituição.

Por meio da Carta Magna de 1946 foram estabelecidas as prerrogativas e garantias e ampliadas as atribuições do Ministério Público. Dessa feita, foi editada a Lei Estadual nº 76, de 22 de dezembro de 1947, que criou a carreira permanente, observada a devida classificação por entrâncias, do MPGO. A chefia da instituição foi intitulada oficialmente como Procurador-Geral de Justiça, cabendo sua nomeação ao governador do estado, mediante aprovação da Assembleia Legislativa, e equiparados seus vencimentos aos dos desembargadores, mas ainda mantida sua demissão *ad nutum*.

Entretanto, diversos atrasos permaneceram. Manteve-se o MPGO como defensor dos interesses estaduais; permaneceu permitido o exercício da advocacia; foi mantida a figura do sub-promotor, que não era passível de promoção para cargo superior em função de ser leigo; não havia garantia absoluta de inamovibilidade; e as condições de trabalho e salariais, em especial no interior, permaneciam precárias e, conseqüentemente, não atrativas. Neste cenário foi ainda realizada, no ano de 1950, uma primeira tentativa de criar uma associação de membros do MPGO, que não obteve sucesso à época.



Com o início do período ditatorial militar em 1964, por meio da Constituição Federal de 1967, o regime transformou o Poder Judiciário na principal ferramenta de manutenção da segurança nacional do país, como pontuam Unes e Pondé (2008), não estranho observar, neste contexto, o Ministério Público se tornar autêntico apêndice do Judiciário. Além disso, as garantias dos juízes e promotores foram suspensas, ações relativas aos Atos Institucionais foram afastadas da apreciação judicial, competências importantes foram transferidas para a Justiça Militar e a composição do Supremo Tribunal Federal foi reduzida.

Neste cenário, em Goiás, importantes acontecimentos se desenrolavam em relação ao Ministério Público. Foi instituída a Associação Goiana do Ministério Público (AGMP) em 25 de agosto de 1967 e como afirmam Unes e Pondé (2008, p. 71) “A entidade protagonizaria inúmeras batalhas e conquistas a partir de então”. Já neste momento, a AGMP buscou, com sucesso, a apresentação de projeto de emenda à então Constituição Estadual, alcançando o nivelamento de vencimentos aos da Magistratura, logo seguido pela concessão do muito necessário auxílio-moradia para os promotores. No contexto nacional, a Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (CAEMP) foi fundada em 1971, passando, posteriormente, a denominar-se Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP), com a finalidade de proteger os direitos e interesses gerais dos promotores de justiça e buscando aperfeiçoar a instituição.

Até este momento, inexistiam determinações específicas para os Ministérios Públicos dos Estados no ordenamento jurídico nacional, estruturando-se as instituições de formas distintas e não havendo qualquer unidade em sua organização pelo país. O Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça foi fundado em 9 de outubro de 1981 e, juntamente à então CAEMP, buscou a edição da lei prevista pela Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977. A Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, decorrente deste esforço, almejava suprir esta lacuna jurídica.

Entretanto, apesar do disposto no art. 59 da Lei Complementar nº 40/1981, que estabelecia o prazo de cento e oitenta dias contados de sua publicação para que os estados adaptassem a organização de seus Ministérios Públicos aos preceitos nela contidos, houve severo atraso no contexto goiano, provocando extensas dificuldades à administração do órgão no estado. Não foi antes de fevereiro de 1986 que seria sancionada a então Lei Orgânica do MPMGO (Lei Estadual nº 9.991), finalmente posicionando a instituição de acordo com as disposições da legislação federal.

Com a redemocratização do país, pontuam Unes e Pondé (2008), a delegação goiana do Ministério Público iniciou sua participação nos projetos para a Assembleia Nacional

Constituinte por meio do II Encontro de Procuradores e Promotores de Justiça dos Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Territórios, a partir do qual os preparativos definidos seriam levados para os encontros nacionais mencionados no capítulo anterior. A Constituição Federal de 1988, como já observado, conferiu um perfil novo e mais extenso ao Ministério Público. Em Goiás, a despeito de tais garantias e condições, o MPRO ainda haveria de vencer algumas disputas com a administração estadual ao longo dos anos para ver obedecidas as determinações constitucionais e asseguradas as condições de trabalho essenciais ao cumprimento de seu novo papel.

A Lei Complementar Estadual nº 5, de 21 de janeiro de 1991, dispôs, afinal, sobre a escolha do Procurador-Geral de Justiça goiano por meio de lista tríplice, tendo a primeira posse ocorrido em abril do mesmo ano. Começando no ano de 1991, o MPRO daria diversos e largos passos em direção à completude de sua institucionalização. As demandas em relação à defesa da probidade administrativa, do consumidor, do meio ambiente, entre outras, elevaram a visibilidade do trabalho do MPRO para a população goiana. Logo as ações do MPRO já estavam respaldadas pelos segmentos organizados da sociedade. A existência de sede própria para a instituição foi também conquista deste momento. Até então a administração encontrava-se no Centro Administrativo do Poder Executivo, os promotores de justiça alojavam-se no fórum, os procuradores de justiça não detinham abrigo e inexistia quadro próprio de servidores. A edificação da sede própria foi concluída apenas em 21 de setembro de 2001, momento de inegável relevância para a autonomia administrativa e atuação da instituição.

Assimilado o gradual processo de institucionalização do Ministério Público do Estado de Goiás, é essencial compreender melhor sua organização administrativa interna, que será analisada detalhadamente a seguir.

### **3.2. Organização Administrativa**

Em sua análise acerca das principais leis que regem a instituição, Mazzilli (2007, p. 33-36), afirma que “o Ministério Público é o órgão do Estado (não do governo, nem do Poder Executivo), dotado de especiais garantias, ao qual a Constituição e as leis cometem algumas funções ativas ou interventivas, em juízo ou fora dele, para a defesa de interesses da coletividade, principalmente os indisponíveis e os de larga abrangência social”.

A organização do Ministério Público, de forma geral, inicia-se pelas determinações contidas nos arts. 127 a 130 da Constituição Federal de 1988, já estudados anteriormente. Ainda em termos da legislação federal, as disposições da já mencionada Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, foram as primeiras a definir as normas gerais para a organização dos

Ministérios Públicos estaduais. A lei dispõe acerca da organização, de garantias, deveres, vedações e da carreira dos membros. Como previamente disposto, assevera, em seu art. 59, a obrigatoriedade de os Estados da Federação adaptarem seus Ministérios Públicos às determinações nela constantes e, em seu art. 60, estende o modelo, no que couber, ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

O Ministério Público no Brasil é regido pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, a Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Esta lei aprimora as determinações presentes na Lei Complementar nº 40/1981, anterior ao atual regime constitucional, cuidando dos mesmos eixos temáticos. Em se tratando dos órgãos internos que compõem a administração da instituição, estabelecem os arts. 5º e 6º desta lei:

Art. 5º São órgãos da Administração Superior do Ministério Público:

I - a Procuradoria-Geral de Justiça;

II - o Colégio de Procuradores de Justiça;

III - o Conselho Superior do Ministério Público;

IV - a Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Art. 6º São também órgãos de Administração do Ministério Público:

I - as Procuradorias de Justiça;

II - as Promotorias de Justiça. (BRASIL, 1981).

A Procuradoria-Geral de Justiça e o Colégio de Procuradores configuram-se como órgãos para fins de chefia da instituição, enquanto o Conselho Superior e a Corregedoria-Geral se organizam para a fiscalização do Ministério Público, de seus membros e atividades. Ademais, afirma o art. 6º que são órgãos da instituição: as Procuradorias de Justiça que, assim como o Procurador-Geral de Justiça, são responsáveis pela atuação do Ministério Público junto aos tribunais, na segunda instância; e as Promotorias de Justiça, às quais cabe a atuação ministerial em primeira instância, diante dos juízes de direito.

O art. 81 desta lei trata sobre a obrigatoriedade de adaptação, pelos estados, de suas instituições, aos preceitos nela contidos. Além disso, o art. 80 estabelece a aplicabilidade, aos Ministérios Públicos dos Estados, das normas da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, que acrescenta à administração institucional disposições acerca da organização, das atribuições e do estatuto do Ministério Público da União (MPU). Dessa feita, adaptam-se a estes pressupostos as leis orgânicas destinadas aos Ministérios Públicos dos Estados.

Em se tratando objetivamente do Estado de Goiás, a Constituição Estadual de 1989, em seu Título V: Da Justiça e da Defesa da Sociedade, no Capítulo I: Do Ministério Público, por meio dos arts. 114 a 117, reitera as disposições contidas na Carta Federal de 1988. Por sua vez, dispõe sobre a estrutura organizacional do MPMGO a Lei Estadual nº 13.162, de 05 de novembro de 1997, com vigentes modificações promovidas pelas leis estaduais nº 14.810, de 1º de julho de 2004 e nº 19.575, de 04 de janeiro de 2017.

De acordo com as determinações legais federais, vigora a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Goiás, Lei Complementar Estadual nº 25, de 06 de julho de 1998, observadas as modificações e atualizações a ela promovidas pelas seguintes leis complementares: nº 32/2000, nº 65/2008, nº 75/2009, nº 81/2011, nº 83/2011, nº 103/2013, nº 113/2014, nº 140/2018, nº 155/2020, nº 159/2020 e nº 170/2022. Impactam também sobre a disposição da instituição os Regimentos Internos de seus órgãos, em relação à temática aqui abordada, especialmente aquele do Colégio de Procuradores de Justiça (CPJ).

Nos termos da divisão original disposta pela Lei Orgânica Nacional, fala a Lei Orgânica do MPGO em órgãos da administração divididos em superiores ou não, além daqueles de execução e auxiliares, conforme seu art. 4º, que afirma:

Art. 4º - O Ministério Público compreende:

I - órgãos de administração superior;

II - órgãos de administração;

III - órgãos de execução;

IV - órgãos auxiliares.

§ 1º - São órgãos da Administração Superior do Ministério Público:

I - a Procuradoria Geral de Justiça;

II - o Colégio de Procuradores de Justiça;

III - o Conselho Superior do Ministério Público;

IV - a Corregedoria Geral do Ministério Público.

§ 2º - São órgãos de Administração do Ministério Público:

I - as Procuradorias de Justiça;

II - as Promotorias de Justiça.

§ 3º - São órgãos de execução do Ministério Público:

I - o Procurador-Geral de Justiça;

II - O Colégio de Procuradores de Justiça;

III - o Conselho Superior do Ministério Público;

IV - os Procuradores de Justiça;

V - os Promotores de Justiça.

VI - [...]

§ 4º - São órgãos auxiliares do Ministério Público [...] (GOIÁS, 1998).

Nesse sentido, o Colégio de Procuradores de Justiça encontra definição formal nos termos do art. 17, *caput*, que enuncia: “Art. 17 - O Colégio de Procuradores de Justiça, órgão de administração superior do Ministério Público, é presidido pelo Procurador-Geral de Justiça e integrado por todos os Procuradores de Justiça” (GOIÁS, 1998). Dispõe esta Lei Orgânica ainda, sobre a competência do Procurador-Geral de Justiça de integrar e presidir o Colégio de Procuradores de Justiça, conforme art. 15, II. Ademais, em se tratando de suas competências administrativas para com o planejamento institucional, postula o art. 16, §§ 1º e 2º:

Art. 16. O Procurador-Geral de Justiça deverá apresentar ao Colégio de Procuradores de Justiça o Plano Estratégico Institucional do Ministério Público destinado a orientar a consecução de prioridades nas diversas áreas de suas atribuições.

§ 1º O Plano Estratégico Institucional será formulado pelo Procurador-Geral de Justiça, com participação dos órgãos de administração superior, de administração, de execução e auxiliares.

§ 2º Os prazos, os requisitos, os procedimentos de elaboração e monitoramento do Plano Estratégico Institucional e seus desdobramentos serão disciplinados em Ato do Procurador-Geral de Justiça, observando-se:

I – duração mínima de 4 (quatro) anos;

II – apresentação ao Colégio de Procuradores de Justiça até 6 (seis) meses antes do término do Plano Estratégico Institucional em vigor. (GOIÁS, 1998).

Em se tratando das competências do Colégio de Procuradores de Justiça, também voltadas para o planejamento institucional, o art. 18 da Lei Complementar nº 25/1998 esclarece: “Art. 18 - Compete ao Colégio de Procuradores de Justiça: [...] III – aprovar o Plano Estratégico Institucional e os Planos Gerais de Atuação, nos termos regimentais; [...]” (GOIÁS, 1998), assim como reafirma o Regimento Interno do CPJ em seu art. 12, VI: “Art. 12. Compete ao Colégio de Procuradores de Justiça: [...] VI - aprovar o Plano Geral de atuação, nos termos da Lei Orgânica Estadual; [...]” (MPGO, 2006).

É também imprescindível zelar pela concretização dos intuitos afirmados por meio destes planejamentos, determinando o diploma legal em questão as obrigações dos órgãos internos, em especial das Promotorias de Justiça, que constituem o mais amplo corpo de membros do Ministério Público, assim como respondem pela maior parte de sua atuação. Dessa feita, dispõe o art. 40 da Lei Complementar nº 25/1998:

Art. 40 - As Promotorias de Justiça são órgãos de administração do Ministério Público com pelo menos 1 (um) cargo de Promotor de Justiça e serviços auxiliares necessários ao desempenho das funções que lhes forem cometidas na forma desta Lei.

§ 1º As Promotorias de Justiça serão integradas por Promotores de Justiça encarregados de exercer as funções institucionais do Ministério Público e tomar as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias à consecução do Plano Estratégico Institucional e seus desdobramentos.

§ 2º Compete às promotorias de Justiça a elaboração dos Planos Operacionais de Atuação alinhados ao Plano Estratégico Institucional e ao Plano Geral de Atuação.

§ 3º As Promotorias de Justiça encaminharão os Planos Operacionais de Atuação à Corregedoria Geral do Ministério Público.

§ 4º As Promotorias de Justiça apresentarão à Corregedoria Geral do Ministério Público os dados e informações relativos às atividades desenvolvidas para o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Estratégico Institucional e seus desdobramentos. (GOIÁS, 1998).

Adiante, será executada a análise detalhada dos Planos Gerais de Atuação do MPGO concernentes a este estudo, assim como as disposições legais das quais emana sua legalidade, em conformidade com a legislação aqui observada.

### **3.3. Planos Gerais de Atuação**

Os Planos Gerais de Atuação (PGA), estabelecidos pelo Colégio de Procuradores de Justiça do MPGO, encontram-se definidos pela Lei Complementar Estadual nº 25, de 06 de julho de 1998 como desdobramentos do Plano Estratégico Institucional, conforme constante do art. 50-A, § 1º e recebem descrição formal nos termos do art. 50-A, § 2º:

Art. 50-A. A atuação do Ministério Público será orientada pelo Plano Estratégico Institucional e seus desdobramentos, que estabelecerão as prioridades nas diversas áreas de suas atribuições legais.

§ 1º São desdobramentos do Plano Estratégico Institucional:

I – Plano Geral de Atuação;

II – Plano Administrativo;

III – Planos Setoriais;

IV – Planos Operacionais de Atuação;

V – Projetos.

§ 2º O Plano Geral de Atuação, ferramenta de planejamento de curto prazo, representa um recorte temporal das metas estabelecidas no Plano Estratégico Institucional e será definido pelo Procurador-Geral de Justiça, com participação dos órgãos de administração superior, de administração, de execução e auxiliares, bem como deverá orientar o Plano Administrativo, os Planos Setoriais e os Planos Operacionais de Atuação. [...] (GOIÁS, 1998).

O art. 50-C, por sua vez, precisa a forma de controle, pelos órgãos da administração superior do MPGO, das atividades dos membros da instituição, no sentido do cumprimento das determinações promovidas pelos Planos Gerais, e afirma:

Art. 50-C. O monitoramento contínuo dos indicadores estabelecidos no Plano Estratégico Institucional, no Plano Geral de Atuação, no Plano Administrativo, nos Planos Setoriais e nos Planos Operacionais de Atuação será realizado pela Procuradoria Geral de Justiça, com o auxílio da Corregedoria Geral do Ministério Público e demais órgãos de administração superior, de administração, de execução e auxiliares, mediante o envio de dados e informações.

Parágrafo único. O Procurador-Geral de Justiça apresentará ao Colégio de Procuradores de Justiça, semestralmente, relatório informativo sobre o monitoramento descrito no *caput* deste artigo. (GOIÁS, 1998).

A Corregedoria-Geral do MPGO, definida pelo art. 24 da Lei Complementar nº 25/1998, exerce seu papel de fiscalização da atuação dos membros, inclusa aquela em consonância com os Planos Gerais, tal qual postula o art. 28, XIII:

Art. 24. A Corregedoria Geral do Ministério Público é o órgão da administração superior encarregado de orientar e fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos membros do Ministério Público, bem como de fiscalizar e avaliar os resultados das metas institucionais e atividades dos demais órgãos da administração e dos órgãos auxiliares da atividade funcional.

Art. 28 - São atribuições do Corregedor-Geral do Ministério Público:

[...]

XIII – realizar, periodicamente, a avaliação de desempenho dos órgãos de execução. (GOIÁS, 1998).

Conforme positivado na Resolução nº 003, de 19 de abril de 2012, do Colégio de Procuradores de Justiça, que definiu o Plano Geral de Atuação do MPGO para o biênio 2012/2013, o Plano agrupa as prioridades da instituição em cada uma de suas áreas de atuação, selecionando um tema central e sendo instrumento de gestão de curto prazo, que se mostrou como ferramenta essencial para a organização e integração internas. Apesar de possuir tema central divergente do escopo deste estudo, o Plano para o biênio 2012/2013 postulou metas

específicas de caráter criminal, de fortalecimento das estruturas investigativas por todo o território goiano, que pavimentaram os primeiros avanços em direção aos planos subsequentes.

Estabelecido pela Resolução nº 023, de 02 de dezembro de 2013, do CPJ, o Plano Geral de Atuação para o biênio 2014/2015 foi o primeiro a definir a meta e o objetivo central de promover a função de *accountability* do Ministério Público. A escolha do projeto foi pautada pelas manifestações populares ocorridas no primeiro semestre de 2013, assim como pelas demandas registradas no sistema interno da instituição, denominado Atena.

Amplio debate foi realizado por meio de reuniões regionais, observada a necessidade de as propostas atenderem aos seguintes critérios: abrangência do tema, efetividade da atuação institucional, legitimidade social da demanda, transversalidade ou possibilidade de larga participação e atratividade para os membros da instituição. Os encontros procuraram estabelecer uma bandeira institucional apta a mobilizar todos os membros do órgão. As sugestões coletadas foram agrupadas em classes temáticas, recaindo a escolha final no tema: “Intensificar a atuação no combate à corrupção, por meio de ações preventivas e repressivas, com especial enfoque na fiscalização da aplicação de verbas públicas e no controle da qualidade e eficiência dos serviços públicos” (MPGO, 2013).

A Resolução nº 023/2013 definia ainda o eventual desdobramento do tema em projetos específicos pelos membros e órgãos internos da instituição. Ademais, a coleta de informações acerca da efetividade do PGA seria feita por meio de mensuração do dispêndio institucional de esforço e da reunião dos resultados alcançados em relação à sociedade.

O Plano Geral de Atuação do MPGO para o biênio de 2016/2017, por sua vez, decorrente da Resolução nº 04, de 04 de dezembro de 2015, do CPJ, promoveu a manutenção das metas e dos objetivos anteriormente traçados, ampliando e intensificando a postura de combate à corrupção do MPGO pelos dois anos seguintes. Desta feita, determinou seu art. 2º:

Art. 2º. O Plano Geral de Atuação terá como tema intensificar a atuação no combate à corrupção, por meio de ações preventivas e repressivas, nas áreas da saúde, segurança pública e educação, com a prioridade estabelecida no artigo 227 da Constituição Federal. (MPGO, 2015).

A prioridade a que se refere o texto, constante do art. 227, *caput*, da Carta de 1988, remonta à proteção da criança do adolescente e do jovem, em conformidade com os âmbitos de atuação do Ministério Público. Já o art. 5º da mesma resolução trata objetivamente da fiscalização das atividades relacionadas ao PGA: “Art. 5º. O cumprimento das metas relacionadas no Plano Geral de Atuação deverá ser reportado trimestralmente pelo Gabinete de Planejamento e Gestão Integrada – GGI à Corregedoria-Geral do Ministério Público” (MPGO, 2015). É válido ressaltar que, a despeito de não terem sido reiteradas posteriormente, as metas

de combate à corrupção mantiveram-se como a segunda opção mais votada nos planos para os biênios 2018-2019 e 2020-2021, reafirmando que este objetivo permanece como prioridade para grande parte dos membros da instituição no Estado de Goiás.

Finalmente, uma das principais formas pelas quais o Ministério Público promove o combate à corrupção, cumprindo o objetivo definido pelo MPMGO, se dá por meio da proteção do patrimônio público, utilizando a ferramenta constitucionalmente estabelecida da ação civil pública, em especial em relação às áreas socialmente relevantes, como saúde e educação. A atuação goiana nesta vertente será analisada posteriormente. Nesse sentido, dispõe o art. 46, VI, da Lei Complementar Estadual nº 25/1998:

Art. 46 - Além das funções previstas na Constituição Federal, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Constituição Estadual e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

VI - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei, para:

- a) proteção, prevenção e reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;
- b) anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou do Município, de suas administrações direta, indireta ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem. (GOIÁS, 1998).



## 4. MPMO E ACCOUNTABILITY

### 4.1. MPMO, *Accountability* e Combate à Corrupção

Como observado anteriormente, a figura do Ministério Público dentro do ordenamento jurídico brasileiro é de suma importância para o funcionamento do sistema democrático. O órgão é definido por Kerche (1999) como a maior novidade institucional promovida pela Constituição Federal de 1988. Mazzilli (1991), Kerche (1999) e Power e Taylor (2011) notam que as alterações à instituição promovidas por dito texto constitucional foram tamanhas que não há falar em paralelos, seja no direito comparado, seja nas configurações históricas que o órgão recebeu no Brasil. As mudanças ocorridas, segundo Power e Taylor (2010), são reflexos da necessidade de fortalecimento de entes burocráticos com finalidades anticorrupção, propiciando o desenvolvimento das agências de *accountability* no Brasil. Nesse sentido, Taylor e Buranelli (2007), afirmam ser o Ministério Público detentor de um papel central no processo de *accountability* no país, além de, provavelmente, a mais relevante dentre as instituições brasileiras de *accountability*.

O Ministério Público brasileiro relaciona-se à dimensão de *enforcement* de Schedler (1999), sendo uma agência capaz de promover sanções contra atores governamentais que tenham violado seus deveres públicos, tendo em vista sua função como instituição defensora dos interesses públicos primários, quais sejam os interesses sociais da coletividade. Dessa feita, apresenta-se como instituição que faz valer o controle, coibindo os comportamentos irregulares, a fim de incentivar os adequados. Mazzilli (1991) indica que o constituinte confiou ao Ministério Público a defesa do povo, traduzida na obrigação dos poderes públicos de zelar pelos direitos da coletividade positivados no texto constitucional, tornando o órgão diretamente responsável pela fiscalização desse cumprimento.

Sob a perspectiva do local ocupado pelo Ministério Público frente ao processo de *accountability*, este se encaixa na dimensão horizontal, conforme definida por O'Donnell (1998), como uma agência estatal dotada do direito e do poder legal, disposta e capacitada para realizar ações contra inadequações eventualmente cometidas por atores do Estado. Enquadra-se, ademais, nas postulações de Schedler (1999), sendo detentora de quantidades similares de poder em relação a outros entes estatais, permitindo o estabelecimento de uma relação entre iguais ou entre instituições detentoras de parcelas de soberania do Estado.

O'Donnell estabelece também como critérios a existência de autonomia frente aos agentes para atuar contra eles, definindo esta como a presença de fronteiras claramente reconhecidas e respeitadas pelos demais atores; a garantia de recursos; e o isolamento frente ao

governo. Neste sentido, Kerche (2007) reconhece a existência de mecanismos de proteção da instituição diante de possíveis ingerências por parte dos governantes, dos estados e da União. Mazzilli (1991) define como componentes desta autonomia, com base nos princípios institucionais conferidos pela Constituição Federal de 1988, a autonomia funcional, que garante a independência do órgão e de seus membros no exercício das funções, a autonomia administrativa, segurança da liberdade de gerir os próprios negócios e a autonomia financeira, a habilidade de elaborar proposta orçamentária própria e de gerir o orçamento a despeito do Poder Executivo.

Em relação às fases do processo de *accountability* delineadas por Taylor e Buranelli (2007), é possível identificar a consonância com as atividades do Ministério Público, da fiscalização dos agentes públicos, da investigação das alegações contra os atores e da iniciativa para a aplicação de sanções para a responsabilização dos agentes. Neste sentido, Kerche (2007) adiciona que o Ministério Público deriva do reconhecimento das limitações da teoria clássica dos instrumentos do sistema de freios e contrapesos causadas pela complexidade da sociedade contemporânea. Esta passou a demandar uma instituição voltada para a fiscalização de políticos e burocratas, tal qual do cumprimento da lei pelos governos e particulares, funções estas que são as principais da instituição para o autor.

O'Donnell (1998) identifica a relação entre a *accountability* e a corrupção, afirmando que esta última decorre das limitações da dimensão horizontal de *accountability* em um sistema. Power e Taylor (2011), ao definirem a corrupção como uso indevido de funções públicas para ganho pessoal, observam que a ausência de controles em determinado sistema é política e economicamente prejudicial à resolução de problemas relevantes da sociedade. Ademais, exaltam a existência de processos de *accountability* que permitam a descoberta, a investigação e a punição de atos de corrupção, determinando-os como imprescindíveis à manutenção do sistema democrático. A perda de confiança nos atores políticos brasileiros, assim como na administração pública como um todo é diretamente prejudicial à democracia no país.

A elevação de expectativas que adveio do aumento da transparência e da *accountability* no Brasil mediante a transição democrática, que por sua vez provocou a multiplicação de agências, assim como a reconstrução de outras como o Ministério Público, acarretou a forte perda de confiança no sistema em face da falta de ação dessas instituições nos primeiros governos democráticos após a transição. Assim, a iniciativa do Ministério Público do Estado de Goiás, concretizada por meio da elaboração dos Planos Gerais de Atuação para os biênios 2014/2015 e 2016/2017 demonstrou o reconhecimento, pelo órgão, da necessidade de aumentar o enfoque institucional no que tange ao combate à corrupção.

Taylor e Power (2011) identificam algumas limitações à execução da atividade de *enforcement* pelo Ministério Público quando da investigação de casos de corrupção. No caso do MPGO, os seus Planos Gerais buscaram remediá-las. A ausência de objetivos centrais para auxiliar os membros na definição de suas prioridades foi confrontada pelo tema único selecionado, enquanto as cobranças posteriores a fim de conferir a produtividade dos membros em relação ao projeto garantiram o necessário incentivo à atuação. A carência na fase de fiscalização resultou na promoção do controle e da fiscalização da sociedade goiana, como será demonstrado a seguir, como forma de auxiliar as Promotorias de Justiça. A busca por sistemas internos mais eficientes, como o cartório das promotorias do patrimônio público, detalhado adiante, objetivou lidar com as dificuldades causadas pelo elevado volume de processos. Por fim, a procura por um controle maior das ações penais nos crimes cometidos por prefeitos frente ao Judiciário representou a busca por coibir problemas advindos da morosidade da Justiça.

Dessa feita, o enfoque institucional conferido pelo MPGO ao combate à corrupção representou incentivo ao cumprimento de sua função, acima delineada, como órgão promotor de *accountability*. Assim, faz-se necessária a exposição dos resultados do projeto do MPGO, a fim de observar a forma como sua atuação foi colocada em prática e comprovar a sua eficácia.

#### **4.2. Resultados dos Planos Gerais de Atuação**

Apresentado aos membros da instituição e disponibilizado para o acesso da população por meio eletrônico, o Relatório de Gestão 2013-2017 do Ministério Público do Estado de Goiás consiste em um registro de prestação de contas à sociedade goiana, concebido a fim de fornecer informações acerca dos principais projetos, programas e ações desenvolvidos pelos membros e servidores do órgão nos quatro anos em questão. O relatório destaca o Programa do MPGO no Combate à Corrupção, que “buscou intensificar a atuação no combate à corrupção, por meio de ações preventivas e repressivas, com especial enfoque na fiscalização da aplicação de verbas públicas e no controle da qualidade e eficiência dos serviços públicos” (MPGO, 2017) e, como objetivo prático, almejou “a criação de estruturas de apoio e o desenvolvimento de atividades para melhorar o desempenho do promotor de Justiça no combate à corrupção” (MPGO, 2017). É válido ressaltar que o programa recebeu, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o 1º lugar na categoria Combate à Corrupção do Prêmio CNMP 2015.

O Plano Geral de Atuação para o biênio 2014/2015 procurou vincular a imagem da instituição a uma causa de relevante impacto social, resgatando a noção de um tema único, capaz de promover a integração dos membros do Ministério Público goiano. Observada a definição de áreas específicas de enfoque, o Plano Geral de Atuação para o biênio 2016/2017

reiterou, de forma geral, o escopo do projeto. O Programa do MPGO no Combate à Corrupção, como um todo, buscou “definir, estruturar, implementar, coordenar, supervisionar e acompanhar ações que visem a intensificação da atuação do Ministério Público do Estado de Goiás no combate à corrupção” (MPGO, 2017), assegurada a assistência aos membros pelos Centros de Apoio, Centro de Inteligência, Grupo de Atuação Especial na Repressão do Crime Organizado (GAECO), Escola Superior do Ministério Público, Grupo Especial de Combate à Corrupção e Administração Interna. Garantida a ampla colaboração das estruturas internas da instituição, foram desenvolvidas uma série de ações e projetos.

Os *Workshops* de capacitação dos membros e assessores sobre as principais irregularidades da administração pública buscaram a discussão e criação de estratégias voltadas para o combate à improbidade administrativa e outras irregularidades identificadas na administração. Foram visitadas nove comarcas, incluindo a capital estadual, Goiânia, e algumas das maiores cidades do estado, como Rio Verde, Luziânia, Catalão e Formosa, tendo um total de 90 Promotorias de Justiça sido abarcadas.

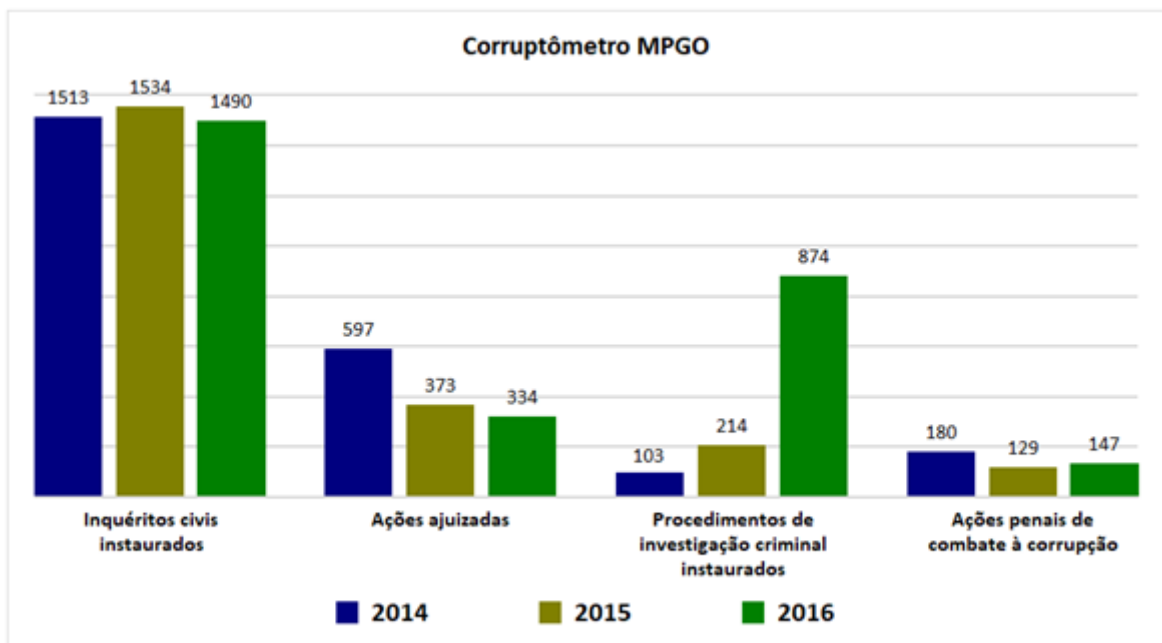
A 1ª Semana do Fortalecimento do Controle Social procurou chamar “a atenção da sociedade para a importância de fortalecer os mecanismos de fiscalização da gestão pública pela própria população” (MPGO, 2017). No mês de agosto de 2014, foram realizadas audiências públicas em todo o Estado de Goiás promovendo a contextualização acerca do controle social, abordando questões como assistência social, saúde, educação e transparência e escutando a sociedade em relação ao controle social. Estiveram envolvidos 97 promotores, foram desenvolvidas 75 ações e participaram 55 comarcas, sendo criados diversos grupos pelas comunidades para fiscalizar as políticas públicas nos municípios.

Os grupos de trabalho, conforme destaca o MPGO (2017), objetivaram: mobilizar os promotores, enquanto fomentadores de ação e prevenção, a realizar ações voltadas para o fortalecimento do controle social; articular e mobilizar a sociedade goiana para o fortalecimento da participação popular na gestão pública por meio do acompanhamento, da avaliação e fiscalização de verbas, da atenção ao controle e à eficiência dos serviços públicos e da influência na formulação de políticas públicas; fortalecer o diálogo entre a sociedade civil e o MPGO; construir canais de comunicação entre a sociedade civil e os governantes; estabelecer parcerias institucionais para a capacitação do cidadão; incentivar a simplificação dos processos administrativos para facilitar a fiscalização; e apoiar a atuação do MPGO com o intuito de garantir a implantação ou adequação dos portais de transparência dos municípios.

No que tange à relevância da participação, da fiscalização e do controle social, justifica o MPGO (2017), a despeito das décadas de vigência da Constituição Federal de 1988, a noção

de democracia participativa, em especial nas áreas de saúde, infância e juventude, assistência social e educação, nas quais o constituinte tornou mandatória a participação, permanece timidamente explorada. Tendo elegido como tema prioritário o combate à corrupção, o MPGO observou a eficácia do controle exercido pela sociedade civil, destacando sua autonomia respaldada por instrumentos como conselhos, o controle social exercido individualmente ou por meio de entidades associativas e representativas, assim como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Contudo, dadas as limitações estruturais impostas aos mecanismos civis, o MPGO, buscando a cooperação com a sociedade, reconheceu seu dever de atuar como construtor de consenso, promovendo condições para que o diálogo levasse a acordos, aprimorando a missão constitucional da instituição pela defesa dos interesses públicos, fortalecimento da democracia participativa e potencialização da cidadania.

Ademais, foi criada a *home page* do combate à corrupção, a fim de estabelecer uma área específica dentro do portal institucional do MPGO para concentrar e distribuir os conteúdos relativos ao programa. A página trouxe também o “corruptômetro”, painel de atualização automática com a finalidade de apresentar numericamente as ações promovidas. Também a ferramenta de georreferenciamento, estabelecendo um mapa para consultar os números e as descrições das atuações do MPGO no combate à corrupção mediante a divisão das comarcas, além do espaço de denúncias, permitindo o recebimento destas para então encaminhar ao Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público, responsável pela triagem e distribuição para as devidas Promotorias de Justiça.



Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás (2017)

A campanha publicitária “pagou, mas não levou” informou a população sobre as questões cotidianas inseridas no escopo de atuação do Ministério Público e almejou a conscientização do povo sobre o vínculo direto entre o pagamento de tributos e o recebimento de serviços de qualidade. A implementação do Cartório das Promotorias do Patrimônio Público de Goiânia buscou a organização de um departamento especializado voltado para a atuação no registro e distribuição dos procedimentos investigativos para as promotorias da área.

O processo de reestruturação ou implantação de portais de transparência nos municípios goianos contou com o apoio dos promotores do interior, que acompanharam a evolução e elaboração deles. Em 2015 foi disponibilizado material de apoio às promotorias, feitas reuniões com prefeitos, realizados cursos de capacitação para gestores municipais e criado o mapa dos portais da transparência pelo MPGO. No ano de 2016 foi elaborado relatório sobre a situação dos portais, além do *ranking* de transparência dos municípios goianos.

Houve o fortalecimento do controle interno e das comissões de licitação dos municípios, melhorando a atuação e funcionamento destes instrumentos por meio da orientação das gestões municipais e da interlocução com o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO) e a Associação Goiana de Municípios (AGM). Foi criado, anteriormente à recomendação do CNMP, o Grupo Especial de Combate à Corrupção, para auxiliar os promotores na investigação de atos complexos de improbidade administrativa em suas respectivas comarcas.

Pelo Projeto Especial de Combate à Improbidade o centro de apoio auxiliou as Promotorias de Justiça especializadas na defesa do patrimônio público. No ano de 2013 houve apoio em 557 procedimentos em 59 Promotorias, no de 2014 em 1.031 procedimentos em 95 Promotorias, no de 2015 em 833 procedimentos em 87 Promotorias e no de 2016 em 902 procedimentos em 92 Promotorias.

Ainda em se tratando da área da defesa do patrimônio público, a campanha “o que você tem a ver com a corrupção?” propôs um trabalho “pela conscientização ética da população sobre a importância das pequenas condutas do dia a dia na consolidação dos valores morais de toda uma sociedade” (MPGO, 2017). Como parte da campanha, foram realizadas, entre os anos de 2013 e 2016, um total de 42 palestras e 30 reuniões. Ademais, foi atualizado o Manual do Patrimônio Público do MPGO, subsequentemente distribuído aos 135 promotores então com atribuição nesta área no Estado de Goiás.

Foram também realizados dois projetos. O projeto “Votar para Valer”, com dois focos principais, buscou conscientizar eleitores e candidatos sobre a relevância do voto como instrumento de mudança e avanços sociais, além de incentivar candidatos a executarem

políticas públicas em áreas tidas como estratégicas. Por meio deste projeto foram atendidas demandas em 22 Promotorias de Justiça entre 2013 e 2016. O projeto “Restos a Pagar”, por sua vez, buscou “analisar anexos de balanço geral dos mandatos de prefeitos de municípios goianos, ante a possível violação do artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal” (MPGO, 2017). O dispositivo jurídico em questão trata da proibição de contrair, nos oito meses finais do mandato, despesas que não possam ser sanadas integralmente dentro do mandato vigente ou com parcelas a serem pagas no subsequente sem que haja disponibilidade de caixa. Este projeto atendeu demandas de 43 Promotorias entre os anos de 2013 e 2016.

No mesmo sentido, em 2014 foi alterada, por meio do Ato PGJ nº 24, a regulamentação da Procuradoria de Justiça Especializada em Crimes Cometidos por Prefeitos, passando a haver enfoque na atividade investigatória realizada pelo próprio MPGO, e não mais apenas acompanhamento dos inquéritos em andamento no TCM-GO. A crescente demanda acarretou a reorganização do quadro de funcionários, passando a contar com um coordenador, quatro promotores de justiça auxiliares, além de três assessores e uma secretária.

No âmbito da organização interna da Procuradoria, foram criados três núcleos para o desempenho das funções institucionais. O Núcleo de Investigação de Prefeito, que contou com o apoio do Centro de Inteligência do MPGO, teve como principais infrações investigadas os crimes de responsabilidade previstos no Decreto-Lei nº 201/1967, em especial a prática de desvio de rendas públicas (art. 1º, I), assim como os crimes constantes da lei das licitações (Lei nº 8.666/1993). Foram instaurados diversos procedimentos investigatórios criminais e ajuizadas múltiplas cautelares, tendo resultado em várias operações anticorrupção. Nesse sentido, “Com o reconhecimento do poder investigatório do Ministério Público, e sem desprezar o importante papel da Polícia, a sociedade se vê beneficiada com um órgão constitucionalmente legitimado para também exercer a investigação penal e intensificar o combate à corrupção” (MPGO, 2017).

O Núcleo de Cooperação e Acompanhamento de Inquérito Judicial tratou da demanda proveniente da Delegacia Estadual de Repressão a Crimes Contra a Administração Pública, detentora de considerável acervo de inquéritos instaurados a fim de apurar crimes perpetrados por prefeitos. O intuito refletido foi de promover a cooperação efetiva entre órgãos de investigação. Por fim, o Núcleo de Ação Penal, voltado diretamente para o âmbito processual, esforçou-se para a efetividade e celeridade do trâmite dos processos, tendo realizado interlocução no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), a fim de obter maior controle da tramitação de ações penais envolvendo prefeitos. Nos anos de 2014 a 2016 foram recebidas 143 denúncias e, entre 2015 e 2016, propostas mais de 100 ações penais.

A seguir, será feita a análise da experiência prática de uma das Promotorias do MPGO. As informações baseiam-se na entrevista concedida ao autor deste trabalho, realizada com o membro do MPGO então responsável pela 57ª Promotoria de Justiça de Goiânia.

### **4.3. A Experiência da 57ª Promotoria de Justiça**

A 57ª Promotoria de Justiça foi, durante a vigência do projeto do MPGO, uma das responsáveis pela defesa do patrimônio público, função especializada e uma das principais às quais compete diretamente a prática do combate à corrupção. Ela remete ao combate às práticas ímprobas na administração pública, demandando das instituições estatais incumbidas da administração a busca por alcançar os resultados almejados pela sociedade (MPGO, 1996).

Em se tratando da corrupção no Brasil, o entrevistado afirma que a impunidade sempre pôde ser tida como regra. Para ele, o combate à corrupção deve ser compreendido mediante um cenário metafórico simples: comparada a corrupção a um rato, este se dirige sempre para onde há mais sujeira; para eliminá-lo é necessário tanto abrir a janela para que entre o sol quanto utilizar a vassoura para fazer a limpeza. Disto depreende-se a importância de levar a luz à situação, expondo o que estava encoberto, assim como de fazer a limpeza, que se equipara aos processos jurídicos que almejam promover a devida sanção.

O instrumento processual adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro é civil e não penal, conforme definido pelo supracitado art. 46, IV, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 25/1998. Instrumento apresentado como fantástico na opinião do promotor, em especial na sua configuração como ação de improbidade na esfera cível.

Acerca do desenvolvimento dos procedimentos de combate à corrupção, o processo foi longo, mas observou-se um insuflamento das ações. Inicialmente existia considerável dificuldade de promover o bloqueio de bens, uma vez que a lei exigia a comprovação de que estivessem sendo dissipados, contudo, a mudança de entendimento pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) afastou tal necessidade. A partir de então o Ministério Público passou a explorar esta abertura, buscando não apenas retomar o que havia sido desviado, mas também punir os perpetradores. Neste sentido, relembra o entrevistado, no começo pedia-se apenas o bloqueio judicial do prejuízo causado; posteriormente a correção monetária; multa, uma vez que a jurisprudência do STJ permitiu também bloqueá-la; até que começaram a surgir decisões condenando também em dano moral coletivo.

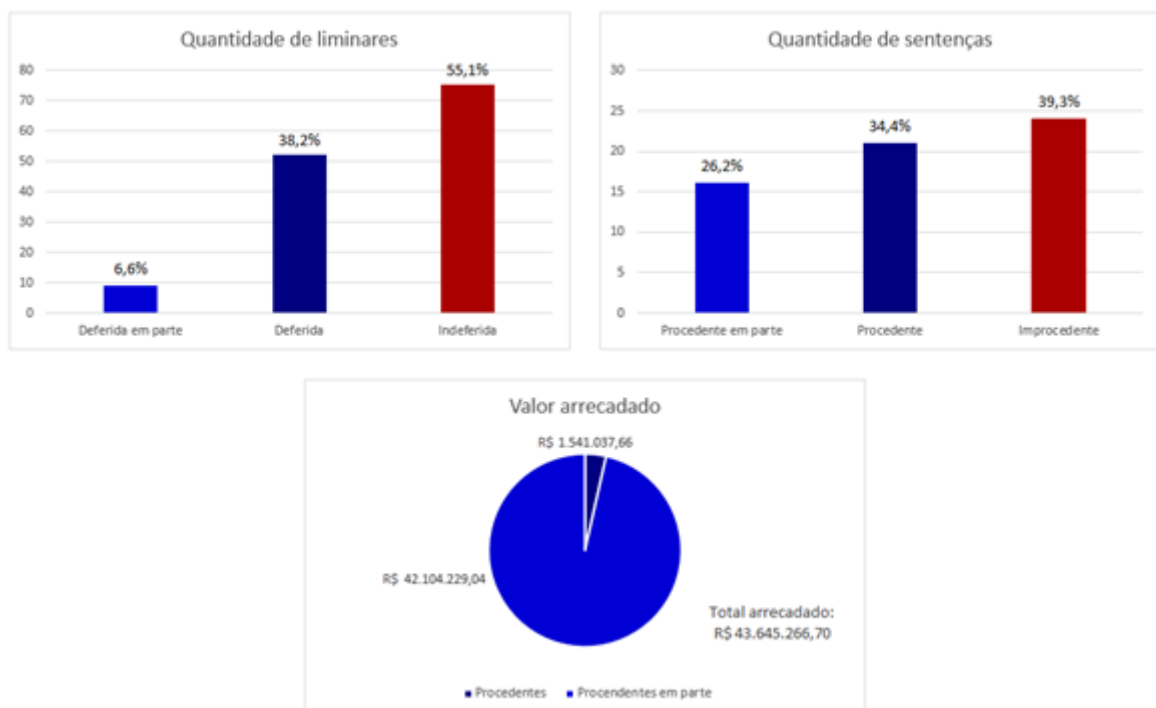
Ademais, é possível ainda falar em desenvolvimento da resposta do Estado. É necessário pontuar que o Poder Judiciário apresenta limitações em relação à sua capacidade de responder às demandas; a Justiça é morosa e as pressões internas e externas ao sistema podem ser sentidas



pelos membros do Ministério Público. Para o promotor, o Poder Judiciário e o Estado goiano melhoraram significativamente, mas ao longo de muito tempo, em especial desta última década, desde então muitos juízes inadequados foram substituídos, alguns até processados.

A estrutura das Promotorias especializadas do MPGO é limitada. Os promotores, que são formados em Direito, não estão aptos a lidar com conhecimentos de outras áreas, os peritos que haveriam de fazê-lo são poucos e seus serviços disputados. O entrevistado observa que iniciativas em outras partes do país foram possíveis, pois havia estrutura investigativa; no caso do MPGO as dificuldades estão presentes ainda neste primeiro momento. As organizações envolvidas com a corrupção dispõem de capital e estrutura para lidar com a justiça, o Ministério Público muitas vezes tem dificuldade de competir com elas. Notavelmente não seria possível que a instituição fiscalizasse tudo e todos no governo, a estrutura necessária, afirma o promotor, seria mastodôntica e o governo não suportaria tal efetividade, remontando à noção de que há limites ao controle que deve ser exercido pelas instituições de fiscalização. Ainda assim, o apoio popular ajuda consistentemente a reforçar a atuação do órgão.

A despeito das limitações estruturais, a produtividade da então 57ª Promotoria de Justiça foi considerável. O saldo geral, define o promotor, é inegavelmente positivo, apesar de que poderia ser melhor. As ações a seguir foram promovidas unicamente por esta Promotoria, sendo a maior parte voltada para o Estado de Goiás, e as demais, em menor quantidade, referentes ao Município de Goiânia. Os valores totais solicitados foram de mais de doze bilhões de reais.



Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás (2022)

Contudo, de forma geral, pontua o entrevistado, a efetividade é maior em relação aos municípios. Uma vez que a disposição de recursos financeiros para as gestões municipais é menor e sendo mais complexo para os prefeitos exercer pressão, os municípios não conseguem confrontar o Ministério Público.

Em se tratando do Estado, a lei exige que o Procurador-Geral de Justiça investigue o Governador, o Presidente da Assembleia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça. Para o promotor, o Poder Judiciário goiano não é um grande problema em termos de corrupção, pois as questões são pontuais e rapidamente resolvidas. O Poder Legislativo também não concentra muita corrupção, mas os impedimentos são fortes quando as questões não provocam grandes escândalos. Logo, é possível processar os Deputados Estaduais, mas dificilmente o Presidente da Assembleia. O Poder Executivo concentra a maior parte dos problemas de corrupção. É praticamente impossível processar o Governador, já com ex-Governadores esta situação não se repete. Secretários de Estado e Presidentes de autarquias não são tão simples de processar durante o exercício dos cargos, entretanto, a situação se inverte após seu término. Ademais, a influência do Poder Executivo estadual é suficiente para dificultar a ação do Ministério Público, além de controlar a atividade investigativa das forças policiais.

Acerca das relações entre as instituições, o entrevistado detalha que o Estado não interage, não há diálogo significativo entre os membros do Ministério Público e nem com os demais órgãos. Contudo, é possível falar em contribuições eventuais, não institucionalizadas. As controladorias são importantes tendo em vista que evitam que os documentos que serão analisados sejam enviados por aqueles que estão sendo investigados.

A Controladoria Geral da União (CGU) revolucionou o combate à corrupção no Brasil e ajudou muito os estados, apesar de ser mais voltada para a esfera federal. A Controladoria Geral do Estado (CGE), que espelha o órgão federal, foi bastante utilizada pelo MPGO, mas sofreu limitações uma vez que o governo percebeu que sua própria estrutura estava sendo utilizada para combater a corrupção de seus agentes. Nos municípios a situação depende do ocupante do posto de Controlador-Geral, alguns ajudam, outros não, mas mesmo com estruturas limitadas, alguns realizam auditorias *in loco* que os membros do MPGO não podem se dispor a fazer, auxiliando na detecção de muitos atos que são invisíveis aos meios formais.

Os Tribunais de Contas, por outro lado, se apresentam como empecilhos na visão do promotor. Poderiam ser atuantes se fosse alterada sua composição política, que impede a utilização da estrutura que já possuem. O Tribunal de Contas do Estado (TCE), segundo o entrevistado, é um pleno consumo de recursos públicos, não realiza confrontos com o governo e jamais remeteu mais que uma ou duas ações à Promotoria. O Tribunal de Contas dos

Municípios (TCM), por outro lado, busca trabalhar a despeito de sua estrutura limitada e os trabalhos lá executados, pontua o promotor, não possuíam qualidade, mas eram feitos e algo sempre podia ser aproveitado.

De acordo com o entrevistado, as áreas que mais sofrem com a corrupção na esfera goiana são a saúde e a educação, áreas em que há maior disponibilidade financeira. A principal é a saúde, em função das dificuldades de fiscalizar dadas questões como oscilação de preços dos produtos, competição entre fornecedores e variedade de destinatários para os insumos. Desvios são menores em áreas como construção pública e prestação de serviços, ainda que não inexistentes, isto ocorre, pontua o promotor, tendo em vista a incapacidade do Estado atual de financiar e executar simultaneamente obras em grande quantidade.

Finalmente, é possível observar alterações legais recentes e absolutamente negativas com impactos diretos sobre o combate à corrupção. A despeito da pouca influência dos prefeitos, a reunião de seus interesses políticos promoveu o *lobby* que garantiu o esvaziamento da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.492, de 2 de junho de 1992) pela atual legislatura federal. A remoção da modalidade culposa do crime de improbidade, responsável pela maioria das ações tendo em vista ser mais simples de provar, reduz a eficácia do instrumento. Anteriormente era possível identificar e provar delitos menores dos agentes envolvidos com processos de corrupção, contudo, o esvaziamento da lei exige a comprovação dos grandes esquemas para a condenação dos envolvidos dolosamente. Neste sentido, o promotor afirma que as ações, que se encontravam em pleno crescimento, despencarão e mesmo a estrutura atualmente existente pode vir a encontrar-se em pleno desuso, dada a complexidade que o sistema de justiça exigirá para condenar os agentes na ausência do principal instrumento de atuação dos últimos anos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A *accountability* é um instrumento por meio do qual promove-se o controle do poder dentro da estrutura do Estado e, embora idealmente pudesse ser exercida de forma direta pela sociedade, os desenhos estatais contemporâneos apresentam limitações à eficácia do controle social, exigindo sua complementação. A noção de *accountability* entre instituições dotadas de poder similar deriva da necessidade do Estado de controlar a si mesmo. Os instrumentos previstos na teoria de freios e contrapesos são complementados pelo surgimento de agências dotadas de autonomia e independência para preencher as lacunas identificadas. Estas agências e o controle que buscam exercer sobre os atores governamentais acarretam o estabelecimento de uma relação direta entre os processos de *accountability* e o combate à corrupção.

A corrupção é um elemento inerente à deficiência na fiscalização adequada do poder, permitindo que os atores o utilizem para garantir vantagens. Sua dispersão pela estrutura governamental e potencial associação direta com as instituições estatais provocam a perda de confiança no sistema democrático, desestabilizando e comprometendo a eficácia dos Estados. O combate à corrupção é a forma pela qual o governo pode assegurar a restauração da confiança nas instituições democráticas e no sistema político. O instrumento adequado para a sua realização é a *accountability*.

Assim, o Ministério Público, instituição concebida no ordenamento jurídico brasileiro como estrutura permanente de defesa dos interesses da sociedade e responsável pela fiscalização do cumprimento dos deveres e do respeito aos direitos pelos atores estatais, destaca-se como órgão central ao sistema brasileiro de *accountability*. Mesmo diante da proliferação de instituições de fiscalização e investigação, assim como do controle social, as competências asseguradas ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988 o mantêm inegavelmente como agência central, responsável pela atuação perante o Poder Judiciário e à qual recorrem as demais instituições, realizadas as devidas investigações, para promover o elemento de sanção, que encerra e dá efetividade ao processo de *accountability*.

Desta feita, tornou-se cabível questionar se o enfoque dado pelo Ministério Público do Estado de Goiás ao combate à corrupção, por meio de seus Planos Gerais de Atuação, auxiliou a instituição na promoção de sua função de *accountability* em sua forma horizontal frente ao Governo do Estado de Goiás e seus municípios. O projeto promovido pelo MPGO, reconhecendo as limitações que derivam da ausência de objetivos institucionais e da forte independência assegurada legalmente aos seus membros, buscou, por meio do instrumento de planejamento institucional estratégico, reduzir estas dificuldades. Observada pelos membros da

instituição, assim como pela sociedade, a corrupção significativamente disseminada entre os entes estatais exigia, então, uma atuação objetiva do órgão concebido para esta finalidade; isto elevou o engajamento dos membros da instituição ao projeto a um patamar considerável.

Conforme demonstraram os resultados apresentados, a atuação do MPRO a fim de alcançar os objetivos propostos mediante os Planos Gerais de Atuação pode ser claramente considerada frutífera. A transformação dos objetivos em prática atravessou uma dimensão de engajamento da sociedade goiana, buscando fazê-la reconhecer seu papel imprescindível como fiscalizadora, podendo então auxiliar a instituição em sua tarefa final. A diversidade de formas de conscientização e capacitação do povo, assim como o estabelecimento e aprimoramento dos canais de diálogo entre os entes governamentais e a sociedade civil remetem à promoção do fortalecimento de outras formas de *accountability*, essenciais à complementação da atuação horizontal do Ministério Público. Ademais, a reorganização da cooperação entre os órgãos internos da instituição procurou aumentar a eficiência dos trâmites e burocracias internas, permitindo às Promotorias de Justiça atuar diante de procedimentos mais complexos sem tamanha dificuldade, assim como dar celeridade às ações, ressalvadas, naturalmente, as limitações impostas pela morosidade do sistema judiciário, cujo controle somente em parte comete ao Ministério Público.

Além disso, a experiência da 57ª Promotoria de Justiça de Goiânia permite identificar, no ambiente prático, muitos dos elementos propostos pela teoria, tais como as dificuldades no estabelecimento de colaborações entre as instituições participantes do processo de *accountability* e até mesmo entre os membros do Ministério Público, as limitações estruturais da instituição e a possibilidade de alterações nos instrumentos legais utilizados para a promoção de sanções, uma vez que se encontram sujeitos ao ambiente político. É também válido salientar que a experiência em questão permite visualizar a maior efetividade da ação do Ministério Público frente aos municípios goianos, havendo ainda significativas barreiras políticas que impedem a manutenção da mesma eficiência em relação aos atores e entes que compõem o Governo do Estado de Goiás. Neste sentido, a influência do Poder Executivo sobre as demais instituições ainda é grande o bastante para coibir o mesmo nível de atuação garantido pelos membros do Ministério Público em relação às administrações locais. Também pôde ser observado que, não sendo ignoráveis as conquistas da atuação ministerial em termos da recuperação dos valores eventualmente perdidos para a corrupção, em comparação às quantias totais identificadas e solicitadas por meio das ações, os valores retornados aos cofres públicos por força das decisões dos tribunais são inegavelmente mínimos em relação àqueles desviados.

Portanto, está claro que as ações do MPGO no combate à corrupção, por meio dos objetivos definidos pelos Planos Gerais de Atuação, promoveram significativamente a atuação da instituição mediante sua função no processo de *accountability*, especialmente a horizontal, ainda que possam ser identificadas limitações na efetividade de alguns de seus desdobramentos. É importante salientar que a atuação dos diversos Ministérios Públicos no Brasil está sujeita às conjunturas regionais nas quais se encontram as instituições, podendo, contudo, se falar em um exemplo dado pelo MPGO a ser seguido pelos demais Ministérios Públicos, na busca pela realização de sua função constitucional dentro do sistema brasileiro de *accountability*. Cabem ainda a esta análise eventuais ampliações, que possam auxiliar na identificação das falhas e limitações institucionais, assim como explorar de forma mais ampla a atuação do MPGO.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. Transparência e accountability no Ministério Público. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo, SP: Atlas, 2010. p. 94-119.
- BRAGA, Pedro. O Ministério Público na Constituição de 1988. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 45, n. 179, p. 57-80, jul./set. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176540>. Acesso em: 5 de março de 2022.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto de Ministério Público da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm). Acesso em 30 de abril de 2022.
- BRASIL. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp40.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm). Acesso em: 30 de abril de 2022.
- BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm). Acesso em 30 de abril de 2022.
- BUENO, Marlene Nunes Freitas (org.). Manual de atuação na defesa do patrimônio público. Goiânia: ESMP/GO, 1996. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/6/docs/manualatuacaopatripu.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2022.
- DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F.; SCHEDLER, Andreas. Introduction. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F.; SCHEDLER, Andreas (eds.). The self-restraining state. Power and accountability in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner publishers, 1999. p. 1-10.
- GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. Capítulos 5 e 6. São Paulo: Editora Atlas, 1996.
- GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. Capítulo 14: Utilização de Documentos. São Paulo: Editora Atlas, 1991.
- GOIÁS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Goiás. Goiânia, GO: Secretaria de Estado da Casa Civil. 1989. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/constituicao-estadual>. Acesso em: 30 de abril de 2022.
- GOIÁS. Lei Complementar nº 25, de 06 de julho de 1998. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em: [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/101023/lei-complementar-025](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/101023/lei-complementar-025). Acesso em: 30 de abril de 2022.
- GOIÁS. Lei nº 13.162, de 05 de novembro de 1997. Dispõe sobre a estrutura organizacional do Ministério Público do Estado de Goiás, cria Cargos de Promotor de Justiça, institui o Plano

de Classificação de Cargos e Vencimentos de seus Serviços Auxiliares e dá outras providências. Disponível em:  
<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/82255/pdf>. Acesso em 30 de abril de 2022.

GOIÁS. Lei nº 901, de 8 de setembro de 1929. Reforma a Lei Judiciária do Estado. Goiânia, GO: Secretaria de Estado da Casa Civil. Disponível em:  
<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v1/arquivos/17113>. Acesso em 23 de abril de 2022.

GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. 7. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2008.

KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, RJ, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público e seus mecanismos de accountability. In: ENCONTRO ANUAML DA ANPOCS, XXIII. 1999, Caxambu, MG. Anais eletrônicos [...] São Paulo, SP: Anpocs, 1999. p. 1-19. Disponível em:  
<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/23-encontro-anual-da-anpocs/gt-21/gt12-15>. Acesso em 11 de abril de 2022.

KREBS, Fernando Aurvalle. Entrevista concedida a João Victor Barbosa Carvalho do Carmo. Goiânia, 29 de abril de 2022.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz; OGRIZIO, Anderson de Castro. Manual do Promotor de Justiça. Teoria e Prática. 4. ed., rev., atual. e ampl. Salvador, BA: JusPodivm, 2019.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para agir. 6. ed. São Paulo, SP: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 21. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Manual do Promotor de Justiça. 2. ed., ampl. e atual. São Paulo, SP: Saraiva, 1991.

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. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDONÇA, Jales Guedes Coelho (Org.). O MP na comarca: exército de um homem só. 1. ed. Goiânia, GO: MP-GO, 2018.

MENDONÇA, Jales Guedes Coelho. Os 50 concursos do MPMGO (1948-2018). 1. ed. Goiânia, GO: MP-GO, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Colégio de Procuradores de Justiça. Resolução nº 003/2012, de 19 de abril de 2012. Aprova o Plano Geral de Atuação do Ministério Público do Estado de Goiás para o biênio 2012-2013. Goiânia, GO: Colégio de Procuradores de Justiça, 2013. Disponível em:  
<http://www.mpmgo.mp.br/portal/conteudo/plano-geral-de-atuacao>. Acesso em: 25 de abril de 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Colégio de Procuradores de Justiça. Resolução nº 04/2015, de 04 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Geral de Atuação do Ministério Público do Estado de Goiás para o biênio 2016-2017. Goiânia, GO: Colégio de Procuradores de Justiça, 2015. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/conteudo/plano-geral-de-atuacao>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Colégio de Procuradores de Justiça. Resolução nº 016/2006. Dispõe sobre o Regimento Interno do Colégio de Procuradores de Justiça. Disponível em: [http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2021/08/25/16\\_24\\_06\\_41\\_cpj\\_resolucao\\_no\\_16\\_2006\\_\\_Regimento\\_Interno\\_do\\_Colegio\\_de\\_Procuradores\\_de\\_Justica.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2021/08/25/16_24_06_41_cpj_resolucao_no_16_2006__Regimento_Interno_do_Colegio_de_Procuradores_de_Justica.pdf). Acesso em: 30 de abril de 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Colégio de Procuradores de Justiça. Resolução nº 123/2013, de 02 de dezembro de 2013. Aprova o Plano Geral de Atuação do Ministério Público do Estado de Goiás para o biênio 2014-2015. Goiânia, GO: Colégio de Procuradores de Justiça, 2013. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/conteudo/plano-geral-de-atuacao>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

Ministério Público do Estado de Goiás. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal>. Acesso em 12 de maio de 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Relatório de Atividades 2014. Goiânia, GO: Gabinete de Planejamento e Gestão Integrada, 2014. Disponível em: [http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/03/14/15\\_55\\_18\\_896\\_relatorio\\_de\\_atividades\\_mpggo\\_2014\\_v08.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/03/14/15_55_18_896_relatorio_de_atividades_mpggo_2014_v08.pdf). Acesso em: 7 de maio de 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Relatório de Atividades 2015. Goiânia, GO: Gabinete de Planejamento e Gestão Integrada, 2015. Disponível em: [http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/08/23/09\\_52\\_25\\_432\\_relatorio\\_atividades\\_2015.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/08/23/09_52_25_432_relatorio_atividades_2015.pdf). Acesso em: 7 de maio de 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Relatório de Gestão 2013-2017. Goiânia, GO: Gabinete de Planejamento e Gestão Integrada, 2017. Disponível em: [http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2017/02/14/11\\_29\\_44\\_689\\_relatorio\\_gestao.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2017/02/14/11_29_44_689_relatorio_gestao.pdf). Acesso em: 7 de maio de 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Relatório de Gestão 2017. Goiânia, GO: Gabinete de Planejamento e Gestão Integrada, 2017. Disponível em: [http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2018/06/13/15\\_53\\_50\\_49\\_Relato%CC%81rioGest%C3%A3o\\_2017.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2018/06/13/15_53_50_49_Relato%CC%81rioGest%C3%A3o_2017.pdf). Acesso em: 7 de maio de 2022.

Ministério Público do Estado de Goiás: Combate à Corrupção. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/pagina/pgc>. Acesso em 12 de maio de 2021.

Ministério Público do Estado de Goiás: Legislação: Leis. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/conteudo/leis--2>. Acesso em: 30 de abril de 2022.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, n. 44, p. 27-52, 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

POWER, Timothy Joseph; TAYLOR, Matthew. *Corruption and Democracy in Brazil: The struggle for accountability*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2011.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F.; SCHEDLER, Andreas (eds.). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner publishers, 1999. p. 13-28.

TAYLOR, Matthew; BURANELLI, Vinicius. Ending Up in Pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. *Latin American Policies & Society*, v. 49, n. 1, p.59-87, 2007.

UNES, Wolney; PONDÉ, Roberta (Org.). *Memória do Ministério Público em Goiás*. Goiânia, GO: Instituto Centro-Brasileiro de Cultura, 2008. Disponível em: [http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/26/docs/projeto\\_memoria\\_mpggo.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/26/docs/projeto_memoria_mpggo.pdf). Acesso em: 23 de abril de 2022.

YotCharles. O Prof. Hugo Nigro Mazzilli fala sobre direitos indisponíveis. YouTube, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <https://youtu.be/pWvT2JNSHXU>. Acesso em: 4 de abril de 2022.