

O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA MISSÃO DE INDUTOR DOS SISTEMAS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EM BUSCA DE UM MODELO DE ATUAÇÃO CONTEMPORÂNEA

THE PUBLIC MINISTRY AND ITS MISSION TO ENCOURAGE INTEGRITY SYSTEMS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: THE SEARCH FOR A MODEL OF CONTEMPORARY ACTION

Gustavo Senna¹⁹⁵

Américo Bedê¹⁹⁶

RESUMO: O presente estudo tem como objetivo analisar a necessidade de atuação do Ministério Público como indutor de sistemas de integridade na Administração Pública, que vem a ser uma forma contemporânea de atuação que privilegia a prevenção ao invés da repressão para o enfrentamento aos atos atentatórios aos princípios da boa governança. Pretende-se demonstrar que priorizar o caminho da prevenção modernamente vem se revelando mais eficiente para a tutela do direito fundamental à boa Administração Pública. Assim, um dos caminhos é a busca por implantação dos sistemas de integridade em todos os níveis. E o Ministério Público, que tem dentre suas missões constitucionais defender o patrimônio público e outros interesses coletivos e difusos, pode exercer um importante papel como agente político indutor de tais sistemas.

PALAVRAS-CHAVE: boa governança; administração pública; integridade; Ministério Público.

ABSTRACT: The present study aims to analyze the need for the Brazilian Public Ministry (Public Prosecutor's Office) to act as an inducer of integrity systems in Public Administration, which will become a contemporary form of action that favors prevention rather than repression in order to confront acts that violate the principles of good governance. It seeks to demonstrate that prioritizing the path of prevention in modern times has been proving to be more efficient for protecting the fundamental right to good Public Administration. Thus, one of the paths is the search for the implementation of integrity systems at all levels. And the Public Ministry, which has among its constitutional missions to defend public property and other collective and diffuse rights, can play an important role as a political agent inducing such systems.

KEYWORDS: good governance; public administration; integrity; Public Ministry.

¹⁹⁵ Professor do Programa de Mestrado e Doutorado da Faculdade de Direito de Vitória (FDV/ES). Coordenador do Grupo de Pesquisa Hermenêutica e Jurisdição Constitucional da FDV/ES. Juiz Federal. bede@jfes.jus.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0128-8790>.

¹⁹⁶ Mestre e Doutorando em Direitos Fundamentais FDV/ES FDV/ES. Professor de Processo Penal da FDV/ES. Professor e coordenador do Curso de Pós-Graduação em Ciências Criminais da FDV/ES. Promotor de Justiça no ES. gustavosennamiranda@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5600-3310>.

1 INTRODUÇÃO

Em vários cantos, tem-se ouvido constantemente que a democracia se encontra em crise e que, numa visão mais alarmante, pode até morrer.¹⁹⁷ São diversos fatores que podem explicar esse fenômeno, sendo um deles as promessas por ela não realizadas. É claro que, na maioria das vezes, essas falas ignoram que a democracia sempre será imperfeita e que por isso está em permanente construção e evolução. Porém não resta dúvida que boa parte do desencantamento para com a democracia também decorre de muitas mazelas da Administração Pública.

Não se questiona que um dos maiores desafios das democracias modernas é o de cumprir as promessas sociais cristalizadas em suas constituições. E esse desafio é ainda maior em países como o Brasil, periférico e de modernidade tardia. Com efeito, o Brasil sabidamente ainda é marcado por uma profunda desigualdade que traz a reboque um paradoxo, na medida em que acaba passando a sensação da existência de duas democracias dentro de um mesmo País: uma para poucos semelhantes, regida pela igualdade e gozo de plenos direitos; a outra pela marca da desigualdade, dos dissemelhantes, regida pela inexistência de quase nenhum direito.¹⁹⁸

Daí porque ganha destaque a ideia de um direito fundamental à boa Administração Pública, ou seja, a uma gestão pública proba e eficiente. Por isso que é importante ressaltar que decorre dos princípios que informam o direito fundamental à boa Administração Pública a inexorável conclusão de que os atos administrativos somente são legitimados quando se observa a totalidade do sistema constitucional posto, motivo pelo qual devem passar por uma reeleitura, pois não há mais como desconsiderar que o direito atual é primordialmente principiológico.

Daí porque, na atualidade, é possível falar em uma espécie de administrador positivo, que é aquele que pauta sua atuação com observância aos guias de uma boa administração, inclusive os denominados guias máximos¹⁹⁹, isto é, os princípios consagrados nos arts. 37 e 74 da Constituição Federal, ciente de que a Administração Pública está submetida ao império da lei e aos princípios, o que é fundamental para a concretização dos objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito, que são promessas democráticas que necessariamente vinculam as prioridades públicas, sendo assim inconstitucional delas se afastar.

Sem embargo dos diversos comandos constitucionais a fomentar e proteger o direito fundamental à boa Administração Pública e, portanto, o administrador positivo, a realidade brasileira revela variadas condutas de administradores negativos que podem e devem ser controlados.

Com efeito, diariamente são notadas nas administrações públicas práticas de condutas que revelam situação de demérito administrativo, isto é, práticas que não

¹⁹⁷ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

¹⁹⁸ A questão dos semelhantes e dissemelhantes é trazida por Achile Mbembe (Política a inimizada. São Paulo: N-1 edições, 2020, p. 38) e pode, *mutatis mutandis*, ser perfeitamente aplicada para a questão da desigualdade e do abismo social que campeia no Brasil.

¹⁹⁹ FREITAS, Juez. O Controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 76.

observam que os atos administrativos discricionários e vinculados.²⁰⁰ devem ser orientados finalisticamente pelos princípios constitucionais, sob pena de incorrer em clara violação ao direito fundamental à boa Administração Pública.

Realmente, no cotidiano das administrações públicas brasileiras é percebido desde um *descarado despreparo nos modos de governar*²⁰¹ até condutas que remontam ao passado e que ainda estão enraizadas na cultura brasileira, sem esquecer os nefastos atos de corrupção que acabam por sufocar e capturar o Estado.²⁰²

É certo que esse controle de certo modo vem ocorrendo, destacando-se a incansável atuação do Ministério Público brasileiro em diversos cantos, inclusive mediante provocação do Poder Judiciário.²⁰³ Contudo, apesar de necessário por vezes bater às portas do Judiciário para fazer valer o direito fundamental à boa Administração Pública, esse caminho demandista não vem revelando-se satisfatório, aumentando ainda mais a sensação de frustração e desencanto.

Assim, urge buscar outros caminhos para além de uma atuação marcadamente demandista. E um dos caminhos possíveis, pensa-se, é o de incorporar os sistemas de integridade na Administração Pública em sentido amplo. E aqui é de se destacar o fundamental e importante papel que pode ser exercido pelo Ministério Público, verdadeira instituição pública de garantia²⁰⁴ que tem, dentre suas missões

²⁰⁰ Conforme lição de Juarez Freitas, “os atos administrativos podem ser vinculados propriamente ditos ou de discricionariedade vinculada ao sistema, ambos em obediência à totalidade dos princípios, regras e valores, o que implica aprofundar (mais que ampliar) significativamente o controle, exigida e sindicada a devida motivação ou fundamentação (de fato e de direito), à semelhança e por analogia da requerida na prática de atos judiciais, nos termos da Constituição. (...) A diferença ente atos administrativos vinculados e discricionários reside antes na maior ou menor intensidade de vinculação ao princípio da legalidade que na eventual inexistência de liberdade do agente na consecução dos atos vinculados. Ao passo que o administrador público, nos atos discricionários, emite juízos de valor (escolhas no plano das consequências), no intuito de imprimir crescente concretização aos valores constitucionais; ao praticar atos vinculados (reitere-se a impossibilidade lógica de vinculação absoluta) só emite o mínimo juízo estritamente necessário à subordinação principiológica e ao controle da sistematicidade” (Ibid., p. 389).

²⁰¹ WARAT, Luis Alberto. Introdução geral ao direito III: o direito não estudado pela teoria moderna. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 141.

²⁰² Sobre tais mazelas: SENNA, Gustavo. Combate à má governança e à corrupção: uma questão de direitos fundamentais e de direitos humanos. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019.

²⁰³ Com efeito, como destaca Juarez Freitas, “o controle judicial haverá de ser o de ‘administrador negativo’, em analogia com o ‘legislador negativo’, exercido no controle de constitucionalidade das leis e dos atos administrativos. Porque, se é certo que o Poder Judiciário não pode dizer, substitutiva e positivamente, como o administrador deve agir, está obrigado e emitir juízo sobre como não deve ser sua conduta, não mais admitida a posição passiva e escapista de outros tempos” (FREITAS, Juarez. O Controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais, ob. cit., p. 379-380).

²⁰⁴ Não resta da dúvida de que o Ministério Público foi consagrado, a exemplo da magistratura, como uma legítima instituição de garantia, conforme os ensinamentos de Luigi Ferrajoli: “(...) *la legitimidad del juicio reside en la garantía de la imparcial comprobación de lo verdadero, no puede depender del consentimiento de la mayoría. Ninguna mayoría, ni siquiera la unanimidad de los consensos o lo disensos, puede hacer verdadero lo que es falso ni falso lo que es verdadero. Consensos y disensos no añaden nada a la falsedad o la verdade de las motivaciones. Por eso el carácter electivo de los magistrados, que caracteriza por ejemplo a la experiencia constitucional americana, está en contradicción, al igual que la electividad o, peor, la dependencia del ministerio público respecto del ejecutivo, con la fuente de legitmación de la jurisdicción. El sentido de la famosa frase “todavía hay*

constitucionais, a defesa do patrimônio público e outros direitos difusos e coletivos (CF, art. 129, III).

Desse modo, valendo-se de uma visão contemporânea de um Ministério Público resolutivo e preventivo, o presente artigo pretende refletir sobre a atuação da Instituição como agente indutor para implantação de sistemas de integridade na Administração Pública.

Para seguir esse objetivo, num primeiro momento, faz-se necessário salientar a importância do direito fundamental à boa Administração Pública para a concretização dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões. Num segundo momento, busca-se demonstrar que o caminho da integridade vem revelando-se como um dos mais eficientes para prevenir atos caracterizadores de má gestão e corrupção, tendo o Ministério Público um importante papel como agente indutor para implementação de sistemas de integridade na Administração Pública em sentido amplo. Por fim, num derradeiro momento, destaca-se a importância de o próprio Ministério Público incorporar sistemas de integridade em todos os níveis de sua atuação para que assim tenha a instituição legitimidade para fomentar e cobrar por integridade.

2 A IMPERIOSA NECESSIDADE DE VELAR PELA BOA GOVERNANÇA PARA UMA ADEQUADA TUTELA DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O direito fundamental à boa Administração Pública nada mais representa do que uma ideia de *good governance*, da qual decorrem princípios importantes para os objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito. Nessa linha, a Constituição Federal de 1988 trouxe explicitamente alguns desses princípios, merecendo destaque o art. 37, que no seu *caput* dispõe: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Nas palavras de Carlos Ayres Britto, a aludida previsão traz a necessidade de se ter uma *governabilidade caracteristicamente constitucional*²⁰⁵, sendo o comando previsto no mencionado art. 37 apenas o conteúdo mínimo necessário a indicar os caminhos para a condução responsável dos assuntos do Estado, sempre centrado na pessoa humana, no indivíduo. Assim, não resta dúvida que se está diante de uma verdadeira constitucionalização do Direito Administrativo, já que todo atuar

jueces en Berlín”, es que debe haber siempre un juez capaz, por su independencia, de absolver a un ciudadano a falta de pruebas de su culpabilidad, incluso cuando el soberano o la opinión pública piden su condena, o de condenarlo en presencia de pruebas incluso cuando los mismos poderes desearían su absolución. Y también debe haber, por las mismas razones, una acusación pública igualmente independiente – aunque a su vez separada de la función de juzgar – en situación que le permita valorar, sin condicionamientos de poder, la existencia de los presupuestos de la acción penal. En suma, el poder judicial es un poder-saber: tanto más legítimo cuanto mayor es el saber y tanto más ilegítimo cuanto mayor es el poder” (FERRAJOLI, Luigi. Principia iuris. Teoría del derecho y la democracia. 2. Teoría de la democracia. Trad. Perfecto Andrés Ibáñez (et al.). Madrid: Trotta, 2011, p. 207-208).

²⁰⁵ BRITTO, Carlos Ayres. O humanismo como categoria constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 92.

administrativo deverá passar necessariamente pelos fundamentos principiológicos insculpidos no referido art. 37 da Constituição Federal.

Obviamente que, ao se afirmar que os referidos princípios representam o conteúdo mínimo, isso não significa desconsiderar outros importantes princípios informadores da boa Administração Pública, inclusive implícitos. Aliás, esses princípios implícitos, em sua grande maioria, são desdobramentos naturais das regras e dos princípios expressamente consagrados na Constituição Federal. Por sua vez, esse feixe de regras e princípios (explícitos e implícitos) pode ser compreendido como um verdadeiro código de boa conduta administrativa, da qual o agente público não pode se afastar, sob pena de não atuar como *autêntico guardião das escolhas legítimas*²⁰⁶ do Estado.

Nessa esteira, conforme defende Juarez Freitas²⁰⁷, pode-se dizer que o direito fundamental à boa Administração Pública (verdadeiro conceito-guia) abrange, dentre outros, os seguintes direitos fundamentais: i) o direito à administração transparente; ii) o direito à administração sustentável; iii) o direito à administração dialógica; iv) o direito à administração imparcial e desviesada; v) o direito à administração proba; vi) o direito à administração respeitadora da legalidade temperada; e vii) o direito à administração preventiva, precavida e eficaz.

Por meio do respeito a esses princípios, cria-se inclusive ambiente para o que Rodrigo Pironte Aguirre de Castro denomina de *Administração Pública Antifrágil*.²⁰⁸ Desse modo, pavimenta-se o caminho para um governo forte, que não responde apenas aos caprichos egoístas de grupos de interesse e que, também, não sucumbe à influência por caprichos de curto prazo da opinião pública, ciente assim de que suas respostas devem contemplar principalmente interesses públicos de longo prazo.

Logo, é imperioso concluir que uma Administração Pública que não observa esses direitos acaba sendo um obstáculo ilegítimo e inconstitucional para a concretização dos objetivos estratégicos insculpidos na Constituição Federal, violando-se, portanto, o princípio da vedação de proteção deficiente (insuficiente), que é justamente a segunda face do princípio da proporcionalidade e que, ao lado da outra face (a proibição de excesso), configura importante pilar do Estado Democrático de Direito, com destaque aqui para a função que desempenha como instrumento metódico de controle dos atos dos poderes públicos.²⁰⁹

²⁰⁶ FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 14.

²⁰⁷ Ibid., p. 21-22.

²⁰⁸ Que é “uma Administração que respeita a Constituição, o devido processo legal, a inexistência da verdade sabida, o direito de ampla defesa, as garantias fundamentais de qualquer cidadão, sob pena de – ao mesmo tempo em que produz justiça – deixar escapar sob as barras das nulidades, a clara possibilidade de mudar a realidade” (CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Administração pública antifrágil. In Administração Pública: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento – XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 288).

²⁰⁹ Sobre o tema: SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 397.

Desse modo, resta superada a questão de que os princípios mencionados não são exaustivos, eis que configuram tão-somente o referencial mínimo para conduzir a uma boa Administração Pública por meio de uma condução responsável dos assuntos do Estado, atuando ainda como uma espécie de antídoto para prevenir práticas corruptas ou ineficientes. Daí porque devem ser fomentados, passando a fazer efetivamente parte do cotidiano das instituições públicas²¹⁰, que passam a atuar também com democraticidade.²¹¹ Assim, como destaca Georges Abboud, a “Administração Pública deve ser conforme à Constituição”²¹², havendo uma verdadeira constitucionalização do Direito Administrativo.

Portanto, é inegável que os princípios da boa governança contribuem para o aperfeiçoamento da Administração Pública, repercutindo no resgate de sua legitimidade e sua confiança perante a coletividade, pois acabam proporcionando – quando verdadeiramente observados no comportamento dos agentes públicos – a eliminação paulatina de velhas e nefastas práticas arraigadas de desgovernança, como o clientelismo, o fisiologismo, o coronelismo, o patrimonialismo, a patronagem, etc., que tanto mal fizeram e ainda fazem ao Estado brasileiro.

Com efeito, quando são respeitados os princípios que regem a boa Administração Pública, pavimenta-se o caminho para a construção de verdadeiras políticas públicas por meio de metas e ações planejadas e coordenadas, inclusive com os olhos voltados para os princípios da prevenção e da precaução, pois o Estado, por óbvio, não pode atuar tardiamente e de forma débil na implantação das políticas públicas necessárias para a concretização de seus objetivos estratégicos. Assim, é essencial que haja planejamento, execução e controle, ciclo que não decorre apenas do cinquentenário Decreto-Lei nº 200/1967, mas que também pode ser perfeitamente extraído da Constituição Federal, como não deixa dúvida seu art. 74, incisos I e II.²¹³

²¹⁰ É claro que os mencionados princípios, com as devidas adaptações, não são restritos às administrações públicas, pois a sua observância também é reclamada em outras funções do Estado, como o Judiciário e o Legislativo. Da mesma forma, não pode ser diferente em relação às instituições como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Portanto, não resta dúvida que são de observância obrigatória para todos que, de algum modo, exercem cargo, emprego ou função pública. De fato, não há como imaginar qualquer agente público ou político que não paute sua atuação com fundamento nos princípios que regem a boa gestão administrativa, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, uma vez que isso representaria uma atuação contraditória com a própria democracia.

²¹¹ Que é um verdadeiro princípio unificador de uma administração pública de inspiração democrática-constitucional (MARTINS, Rui Cunha. O ponto cego do direito: the Brazilian Lessons. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 72-75).

²¹² ABBOUD, George. Discricionariedade administrativa e judicial: o ato administrativo e a decisão judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 191. Dessa forma, conforme observa o autor, “no Estado Constitucional, configurou-se uma substituição da reserva vertical da lei por uma reserva vertical da própria Constituição. Essa substituição permitiu que a Constituição passasse a ser o fundamento direto do agir administrativo, tendo reflexo imediato em duas áreas de incidência: (i) a Constituição torna-se norma direta e imediatamente habilitadora da competência administrativa; (ii) a constituição passa a ser critério imediato da decisão administrativa” (ibid., p. 191).

²¹³ “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a

Para finalizar este tópico, sem desconsiderar outros órgãos e instituições fiscalizadoras e guardiãs do direito fundamental à boa Administração Pública, por razões metodológicas merece destaque o Ministério Público que, como já observado, tem a missão constitucional de velar por tal direito, podendo para tanto valer-se de todos os instrumentos constitucionais colocados à sua disposição, não só os repressivos, mas também os preventivos.

Pensa-se que privilegiar os instrumentos preventivos em detrimento dos repressivos revela um caminho mais eficiente dentro de uma visão de um Ministério Público do futuro que se libertou das amarras do passado de uma visão puramente demandista. E aqui se abre a riqueza do caminho dos sistemas de integridade na tutela do direito fundamental à boa Administração Pública. É o que será visto no próximo ponto.

3 A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE INTEGRIDADE PARA TUTELAR O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA MISSÃO INADIÁVEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Não resta dúvida de que os atos atentatórios ao direito fundamental à boa Administração Pública, por sua gravidade e por colocar em risco o cumprimento dos objetivos estratégicos do Estado em todas as suas dimensões, merecem ser reprimidos. É claro que a punição é importante e legítima, inclusive para a percepção dos próprios cidadãos. Porém esse tradicional caminho que privilegia a repressão no campo criminal e cível (com destaque especial para a Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa) não pode – e não deve – ser o único campo de visão possível de um Ministério Público contemporâneo, de uma instituição formada por agentes políticos²¹⁴ cientes da complexidade dos problemas em torno da questão da má gestão pública.

Com efeito, a doutrina especializada de há muito vem apontando que a via puramente repressiva não deve ser a *prima ratio*, sendo a prevenção inegavelmente o melhor caminho para rastrear os vazios e os espaços que favoreçam o surgimento de uma má gestão e, conseqüentemente, o florescimento da corrupção.

É de fácil constatação que a repressão penal e civil dos atos caracterizadores de má governança (inclusive a corrupção) é, sobretudo, reativa. Desse modo, não há como não perceber que o enfrentamento desse complexo problema com os olhos voltados quase que exclusivamente para repressão tende a um retumbante fracasso. Assim, passou da hora de a prevenção nessa seara ser apenas uma mera miragem,

legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”.

²¹⁴ Aderiu-se aqui ao pensamento de Marcelo Pedroso Goulart: “ao assumir o compromisso-dever de construir e defender, nos limites de sua missão institucional, a democracia de massas projetada na Constituição da República, o Ministério Público passa a figurar no cenário nacional como agente da vontade política transformadora. Na guerra de posição que se trava no seio da sociedade civil, cabe-lhe realizar a grande política, isto é, intervir na realidade por meio de ações político-jurídicas que promovam a mudança da ordem social, objetivando uma ordem superior” (GOULART, Marcelo Pedroso. Elemento para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 116).

pois ela deve ser levada a sério como estratégia, convertendo-se numa autêntica e inexorável obrigação, como bem observa Pedro T. Nevado-Batalha Moreno.²¹⁵

A prevenção não é uma opção, é uma obrigação exigida pela legalidade que marca o caminho mais difícil para os gestores públicos. A outra rota, mais simples, é a de reprimir mais e melhor através do Direito Penal e uma estrutura orientada à perseguição reativa, como a que reflete em poucas iniciativas realizadas por muitos países.

Embora as observações do autor sejam dirigidas para a atuação repressiva na esfera penal, é perfeitamente possível aplicá-la em relação à tutela repressiva no campo cível da improbidade, em que é notório que o Ministério Público ainda privilegia o campo da repressão em detrimento da prevenção. Não se ignora que a repressão por meio da ação de improbidade seja uma via legítima e em muitos casos necessária, mas isso não pode se converter na panaceia para resolver os males decorrentes da má gestão e da corrupção.

Por isso, parafraseando o poeta lusitano Fernando Pessoa, navegar é preciso. E, nessa linha, um dos barcos possíveis de serem utilizados para enfrentar a complexidade desse mar complexo que é a tutela do direito fundamental à boa Administração Pública tem um nome: integridade, que, na atualidade, vem revelando-se de fundamental importância para prevenir os atos de má gestão pública, na medida em que objetiva atuar como mecanismo de prevenção de riscos, o que é essencial para uma boa governança, que vem sendo considerada uma das maiores riquezas de um país.²¹⁶

Foge aos limites do presente estudo se aprofundar na temática da integridade.²¹⁷ Não obstante, preliminarmente cabe esclarecer que a integridade não se confunde com a ética, que volta sua atenção mais para o comportamento diário das pessoas e também com o respectivo processo de tomada de decisões. Por sua vez, a integridade, embora tenha um caráter polissêmico, “pressupõe uma consistência interna e externa de virtudes que impede a prática de atos incoerentes ou conflitantes com a postura pessoal abertamente assumida, ou seja, funciona em sentido oposto à hipocrisia.”²¹⁸

²¹⁵ MORENO, Pedro t. Nevado- Batalha. Adoção e controle de decisões públicas: integridade e legitimação institucional pelo acerto. Florianópolis: Habitus, 2022, p. 317.

²¹⁶ “Na atualidade, a criação de riqueza, para muitos países desenvolvidos, não está precisamente em seus recursos naturais, que inclusive podem ser inexistentes, como tampouco em um setor industrial fortemente desenvolvido. Para estes países e para todos os que querem atingir um nível de desenvolvimento adequado, o fator de competitividade que pode diferenciá-los em um mundo globalizado é o da boa governabilidade, adotar corretas decisões no desempenho de poderes públicos a partir do respeito à técnica que lhe é própria e que, como se referiu muitas vezes, se concretiza na legalidade. Este cumprimento da legalidade, *ad intra* e *ed extra*, desenvolve uma autoridade com capacidade para gerar confiança e, repetimos, favorecer a criação de riquezas” (MORENO, Pedro t. Nevado- Batalha. *Ibid*, p. 289).

²¹⁷ Para aprofundar, dentre outros: ZENKNER, Marcelo. Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Forum, 2019.

²¹⁸ ZENKNER, Marcelo. *Ibid*, p. 46.

Seguindo, incorporando a integridade na Administração Pública, destacando especialmente o respeito ao princípio da legalidade, Pedro T. Nevado-Batalha Moreno²¹⁹ a conceitua da seguinte forma:

a integridade é agir com correção, dentro da legalidade, mas é também administrar corretamente, gerir eficazmente, em suma, tomar as decisões mais corretas, e para isso, a presença de controles e possíveis exigências de responsabilidade, sem diminuir a competência e sua orientação (pensemos, como sempre, no exercício de funções de governo e sua ampla margem dediscrecionalidade), disciplina a conduta do gestor público a favor de uma melhor tutela do interesse geral, representado nos serviços públicos que definem e tornam realidade, entre outros, os postulados próprios da cláusula constitucional do Estado social, definindo o espaço de dignidade e bem-estar que todo cidadão reclama e o faz acreditar, não por fé, mas por fatos, na democracia real que o acolhe.

Não é por outra razão que mundo afora diversas administrações públicas modernas estão implantando sistemas de integridade.²²⁰ E essa onda na busca do melhor caminho para uma boa gestão também vem repercutindo em terras brasileiras. Com efeito, basta lembrar iniciativas como as da Controladoria-Geral da União (CGU) que, inspirada na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), desenvolveu e divulgou uma série de cartilhas orientativas nos últimos anos. Nas referidas cartilhas, destacou-se pela CGU a importância da implantação de instrumentos e procedimentos de integridade no âmbito público.

Apesar de a citada lei ser direcionada à esfera privada, a ideia de boa gestão para evitar espaços vazios que favoreçam atos de má gestão e de corrupção não deve e não pode ser exigida apenas dos entes privados, sendo inquestionável que o próprio Estado (Administração Pública direta e indireta), para se autoprotoger, também deve adotar instrumental exemplar.²²¹

²¹⁹ Ibid, p. 313.

²²⁰ Preferiu-se a expressão *sistema* em vez de *programa*, pois, “num sentido geral, o termo ‘programa’ se refere a algo que se planeja com a intenção de executar mais tarde. Este vocábulo é utilizado em todas as atividades que exigem certa organização anterior, com início, meio e fim. Entretanto, aqui estamos tratando de algo perene, definitivo e que apenas se aprimora ao longo do tempo. A ideia de que um ‘programa de integridade’ pode, um dia, terminar, soa equivocada. Mostra-se, por isso, muito mais adequada a utilização do vocábulo ‘sistema’, que pode ser conceituado como uma rede de componentes independentes que trabalham juntos para alcançar um objetivo comum” (ZENKNER, Marcelo. As recomendações do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre integridade pública e seus reflexos no Ministério Público brasileiro. In SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (coordenadores). Temas atuais de *compliance* e Ministério Público: uma nova visão de gestão institucional. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 200).

²²¹ No mesmo sentido: ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. Corrupção e improbidade administrativa: cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 519. A título de esclarecimento, merece destaque o seguinte registro contido no Guia de Implantação de programa de integridade nas empresas estatais: orientação para gestão da integridade nas empresas estatais federais, elaborado pela CGU: “nos últimos anos, têm ganhado grande destaque

Ainda que possa parecer mais difícil, resta o convencimento de que esse é o caminho mais inteligente e que observa a complexidade que envolve os obstáculos e as possíveis soluções para garantia do direito fundamental à boa Administração Pública, afastando-se assim de simplificações e reducionismos, como priorizar o caminho da repressão em detrimento da prevenção. Realmente, é importante destacar que, na tutela do direito fundamental à boa Administração Pública, não há espaços para simplificações. E dar as costas para a complexidade é um grande equívoco, tendo tudo para resultar num retumbante fracasso que traz a reboque uma sensação de descrença e desencanto.

Portanto, na busca por respostas estratégicas e sustentáveis para a tutela do direito fundamental à boa Administração Pública, resta inquestionável que os entes públicos, em todos seus níveis e esferas, passem a adotar sistemas de integridade. E, por tais sistemas, adota-se aqui a seguinte definição da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE: “integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”.²²²

Nesse passo, é válido registrar que, para a OCDE, abordagens tradicionais que se fundam na criação de regras rigorosas e controle mais rígido na Administração Pública, apesar de necessárias, possuem uma eficácia limitada. De igual modo, conforme se defende, o caminho da repressão. Exatamente por isso que a dita organização vem fomentando a prevenção por meio da adoção de sistemas de integridade, ciente de que esse caminho funciona como fundamental política pública para blindar a Administração Pública da chaga da má gestão e da corrupção, criando, como já destacado, uma espécie de Administração Pública antifrágil, na medida em que previne riscos de diversas ordens, além de contribuir, é importante sempre repetir, para diminuir espaços vazios que favorecem atos atentatórios ao direito fundamental à boa Administração Pública.

Diante de tudo que foi colocado, é de uma clareza solar que o sistema de integridade configura um conjunto de arranjos institucionais que objetivam fazer

as medidas de governança e, especificamente, de conformidade (*‘compliance’*) adotadas por empresas em todo o mundo, consolidando entre o público a noção de que estas empresas não têm apenas obrigação de gerar lucros para seus acionistas, mas, também, obrigações mais amplas para a sociedade. Atualmente, faz parte da estratégia de posicionamento e imagem das grandes empresas demonstrar que são responsáveis social e ambientalmente, o que inclui, de forma crescente, a demonstração do compromisso destas empresas em evitar a ocorrência de fraude e corrupção. No caso das empresas estatais, este compromisso em atuar de forma socialmente responsável não está vinculado apenas a uma estratégia de posicionamento empresarial e de imagem, mas, de forma intrínseca, à sua responsabilidade como entidade gestora de recursos públicos, comprometida com os princípios da administração pública” (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Guia de implantação de programas de integridade nas empresas estatais: orientações para a gestão da integridade nas empresas estatais federais. Brasília: CGU, dez. 2015. Disponível em https://wiki.cgu.gov.br/index.php/Guia_%E2%80%9393_Implanta%C3%A7%C3%A3o_de_Programa_de_Integridade_em_Empresas_Estatais Acesso em: 30 mar. 2023).

²²² BRASIL. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2023.

com que a Administração Pública não se desvie do objetivo precípuo aguardado pelos cidadãos, qual seja: de entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente.

Assim, o Ministério Público, que tem, dentre suas missões constitucionais, a de defender o patrimônio público e outros direitos difusos (e a boa Administração Pública seguramente é um genuíno direito difuso), não pode desconsiderar toda essa construção que vem sendo realizada para essa tutela. Logo, sem olvidar da repressão que sempre existirá, deve a Instituição abrir os olhos para o caminho da prevenção.

Nessa senda, sem prejuízo de outras estratégias e outros instrumentos, com o objetivo de fomentar, na Administração Pública, a criação de sistemas de integridade abrangentes e coerentes, pode o Ministério Público encontrar inspiração no que vem sendo proposto, por exemplo, pela OCDE²²³, valendo aqui destacar as seguintes propostas:

- i) Demonstrar compromisso nos mais altos níveis políticos e administrativos do setor público para aumentar a integridade pública e reduzir a corrupção;
- ii) Esclarecer responsabilidades institucionais em todo o setor público para fortalecer a eficácia do sistema de integridade pública;
- iii) Desenvolver uma abordagem estratégica para o setor público que se baseie em evidências e vise atenuar os riscos de integridade pública;
- iv) Definir altos padrões de conduta para funcionários públicos;
- v) Promover uma cultura de integridade pública à toda a sociedade, em parceria com o setor privado, com a sociedade civil e com os indivíduos;
- vi) Investir em liderança de integridade para demonstrar o compromisso da organização do setor público com a integridade;
- vii) Promover um setor público profissional, baseado em mérito, dedicado aos valores do serviço público e à boa governança;
- viii) Fornecer informações suficientes, treinamento, orientação e conselhos em tempo hábil para que os funcionários públicos apliquem padrões de integridade pública no local de trabalho;
- ix) Apoiar uma cultura organizacional aberta no setor público que responda a preocupações de integridade;
- x) Aplicar um quadro de gestão de riscos e controle interno para salvaguardar a integridade nas organizações do setor público;
- xi) Certificar que os mecanismos de cumprimento proporcionem respostas adequadas a todas as violações suspeitas de padrões de integridade pública por parte de funcionários públicos e todos os outros envolvidos nas violações;
- xii) Reforçar o papel da fiscalização e controle externo no sistema de integridade pública;

²²³ BRASIL. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 30 de mar. 2023.

xiii) Incentivar a transparência e o envolvimento das partes interessadas em todas as etapas do processo político e do ciclo político para promover a prestação de contas e o interesse público.

Como já observado, essas recomendações não são exaustivas. Mas é inegável que podem servir de bússola a guiar os caminhos do Ministério Público do futuro, liberto das amarras de uma atuação que prioriza a repressão em detrimento da prevenção. Assim, muitos outros desdobramentos das citadas recomendações podem decorrer para a busca de uma tutela mais efetiva do direito fundamental à boa Administração Pública.

Antes, porém, é necessário que o agente indutor dessa política também seja um exemplo. E essa preocupação é exatamente o objeto do próximo ponto.

4 A NECESSÁRIA INTEGRIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA ATUAR COMO AGENTE INDUTOR DE IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A TUA FALA DEVE SER A TUA PRÁTICA

Uma das marcas da Administração Pública moderna é atuar, sempre que possível, por meio da prevenção²²⁴, pois esse é o caminho para evitar, em certas situações, danos irreversíveis para os interesses da coletividade, sem contar a inegável economicidade. E esse novo modelo de atuação não pode ser indiferente ao Ministério Público, inclusive em sua atividade-fim nas diversas esferas de atuação.

Daí porque se defende, no presente artigo, que o Ministério Público pode e deve ser um importante agente indutor para a implantação de sistemas de integridade na Administração Pública, uma vez que é inquestionável que esse modelo contemporâneo de atuação preventiva se revela mais eficiente para a tutela do direito fundamental à boa Administração Pública.

Contudo antes há uma questão preliminar fundamental a ser refletida. Se se pretende realmente cobrar por integridade na Administração Pública, é inexorável que o Ministério Público também pratique integridade. Essa é razão do título do presente tópico, que foi claramente inspirado nos ensinamentos do imortal Paulo Freire, quando escreveu: “é fundamental diminuir a distância entre o que se diz e o que se faz, de tal forma que, num dado momento, a tua fala seja a tua prática.”²²⁵

Sim, é curial que qualquer cobrança de posturas de integridade por parte do Ministério Público careceria de legitimidade se acaso a própria Instituição cobradora de tais comportamentos não os praticassem também.

Afinal o Ministério Público, em vista das relevantes missões constitucionais que lhe foram atribuídas, também deve ser probo e eficiente, sendo de uma

²²⁴ Com efeito, conforme observa Juarez Freitas: “o Estado precisa agir com precaução, na sua versão balanceada, se e quando tiver motivos idôneos a ensejar uma intervenção antecipatória proporcional. Se não o fizer, aí sim, poderá se partícipe da cristalização de dano irreversível ou de difícil reparação. Em outros termos, forçoso que o Poder Público, no exercício da discricionariedade administrativa, deixe de operar com demasia ou com apática indiferença no cumprimento de seus deveres, inclusive de precaução e prevenção, na implementação das políticas públicas” (FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*, ob. cit., p. 126).

²²⁵ FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 61.

clareza solar que a observância aos princípios decorrentes da boa governança, com as devidas adaptações, não são restritas às administrações públicas, pois a sua observância também é reclamada em outras funções do Estado, como o Judiciário e o Legislativo. E, de igual forma, não pode ser diferente em relação às instituições como o Ministério Público.

Portanto, não resta dúvida que o agir com integridade é de observância obrigatória para todos que, de algum modo, exercem cargo, emprego ou função pública. De fato, não há como imaginar qualquer agente político do Ministério Público que não pautar sua atuação com fundamento nos princípios que regem a boa gestão administrativa, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, uma vez que isso representaria uma atuação contraditória com a própria democracia, a qual inclusive o Ministério Público tem também por missão defender, o que, aliás, torna a Instituição tão pétrea como a própria democracia.²²⁶

Nessa linha, é bastante salutar a iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em publicar a Portaria PRESI nº 120, de 13 de agosto de 2019, que “institui o Programa de Integridade do Conselho Nacional do Ministério Público”, que vem a ser conceituado como sendo “o conjunto estruturado de diretrizes e medidas institucionais de integridade voltados para a construção da cultura da integridade” (inciso I do arr. 2º da Portaria).

Assim, com suas diretrizes e em vista do seu papel constitucional, o CNMP pode e deve ser um importante farol a guiar os rumos do Ministério Público brasileiro no caminho da integridade, para que assim a Instituição possa cobrar da Administração Pública, em sentido lato, a implantação de sistemas de integridade, que é o terreno mais fértil para o florescimento de uma boa governança.

Com isso, terá o Ministério Público uma inegável legitimidade, na medida em que cobra o que já pratica. E isso, repita-se, é fundamental. Com efeito, para exemplificar, não teria qualquer sentido que, no próprio Ministério Público, houvesse espaço para práticas caracterizadoras de demérito administrativo que a Instituição tanto repudia e cobra por responsabilidades, tais como o clientelismo, o familismo e o paternalismo, deixando de privilegiar o mérito em cargos e funções-chaves da Instituição, desconsiderando os resultados efetivamente produzidos e as habilidades.²²⁷

²²⁶ Aliás, nessa linha, são certas as seguintes ponderações do Ministro Carlos Ayres de Brito: “as cláusulas pétreas da constituição não são conservadoras, mas impeditivas do retrocesso. São a salvaguarda da vanguarda constitucional... a democracia é o mais pétreo dos valores. E quem é o supremo garantidor e fiador da democracia? O Ministério Público. Isto está dito com todas as letras no art. 127 da Constituição. Se o MP foi erigido à condição de garantidor da democracia, o garantidor é tão pétreo quanto ela. Não se pode fragilizar, desnaturar uma cláusula pétrea. O MP pode ser objeto de emenda constitucional? Pode. Desde que para reforçar, encorpar, adensar as suas prerrogativas, as suas destinações e funções constitucionais” (*apud* JATAHY, Carlos Roberto de C. O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito: Perspectivas Constitucionais e Atuação Institucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 76-77).

²²⁷ Sobre a importância de se observar a meritocracia no Ministério Público, é válida a seguinte conclusão de Marcelo Zenkner: “a conclusão, por tudo isso, só pode ser uma: a difusão da cultura meritocrática no Ministério Público é, sem dúvida nenhuma, uma das pedras angulares para a superação das estruturas arcaicas – ainda vigentes – de gestão de pessoas, fazendo valer, assim, princípios administrativos já consagrados constitucionalmente, nomeadamente da impessoalidade,

De igual forma, seria um contrassenso que no Ministério Público houvesse espaço para práticas caracterizadoras de violação ao princípio da impessoalidade por meio de promoção pessoal de membros ou grupos que estão momentaneamente ocupando a cúpula da Instituição, violando-se o art. 3º, inc. II, da Portaria PRESI nº 120/2019, que estabelece que o programa de integridade tem, dentre outros, o seguinte eixo fundamental de atuação: “II – Ética, Controle e Transparência, composto de ações de: a) incentivo ao uso adequado dos canais de comunicação internos”. Inegável que seria uma situação paradoxal a fazer erodir a credibilidade da Instituição, sem contar que poderia comprometer seriamente os interesses da coletividade.

Com efeito, se acaso fossem permitidas práticas como as exemplificadas no próprio Ministério Público, como a Instituição teria legitimidade para cobrar por impessoalidade e integridade do Executivo ou Legislativo?

A resposta óbvia é que não teria legitimidade alguma. Daí porque é essencial uma autocrítica e uma autovigilância permanentes, especialmente considerando que a Instituição é composta por seres humanos e, portanto, imperfeitos. Desse modo, considerando a falibilidade humana, é salutar que a Instituição deva também ser protegida dessa imperfeição, buscando instrumentos para o florescimento de um Ministério Público antifrágil. E, para isso, a implantação dos sistemas de integridade no Ministério Público se apresenta como um importante caminho a trilhar, promovendo-se, dentre outras práticas, o fortalecimento do controle interno da Instituição, o aprimoramento do código de conduta ética, o fomento aos treinamentos de pessoal para a boa governança ministerial, etc.

Enfim, é fundamental que o Ministério Público promova uma verdadeira cultura de integridade interna em todos os níveis de sua atuação para que depois, fomentando a cidadania, possa ter condições de irradiar essa cultura por toda Administração Pública, ciente de que as boas práticas devem ser compartilhadas de forma dialogada, uma vez que jamais a Instituição pode atuar como uma ilha, portando-se de forma arrogante.

É claro que isso demanda tempo, como bem destaca Marcelo Zenkner:²²⁸

é fato que a disseminação da cultura de integridade não acontece de um dia para o outro e muito menos pelas histórias que são contadas para as pessoas, mas sim pelos exemplos que são dados a elas ao longo

o da eficiência e, principalmente, o da equidade, dispensando-se tratamento desigual para os membros e servidores do Ministério Público que ‘carregam o piano’, que muitas vezes arriscam suas vidas e fazem a diferença em prol da sociedade” (ZENKNER, Marcelo. As recomendações do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre integridade pública e seus reflexos no Ministério Público brasileiro, ob. cit., p. 212). São perfeitas as ponderações do autor, uma vez que o Ministério Público não pode e não deve compactuar com a mediocridade. Privilegiar o mérito está em harmonia com o princípio da eficiência que a instituição tanto busca. É preciso superar a sentença de Albert Camus, que escreveu que ainda “(...) estamos num tempo em que os homens, empurrados por mediocres e ferozes ideologias, se habituaram a ter vergonha de tudo” (CAMUS, Albert. *El testigo de la libertad*. In: *Crônicas (1944-1948)*. Madrid: Alianza Editorial, 2002, p. 145). Enfim, vergonha quem deve ter são os mediocres.

²²⁸ As recomendações do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre integridade pública e seus reflexos no Ministério Público brasileiro, ob. cit., p. 218.

do tempo. Por essa razão, se o Ministério Público realmente deseja se inserir em contexto moderno de integridade pública, precisa dar o exemplo, adotando imediatamente providências no mesmo sentido. Se uma determinada empresa estatal, obrigada por lei a implementar o seu sistema de integridade, permanece omissa, como o Ministério Público poderia cobrar uma iniciativa se, até o momento, praticamente nada fez a esse respeito *interna corporis*? Eventual atraso certamente impactará na credibilidade da instituição e, via de consequência, em sua reputação.

Enfim, para cobrar por integridade antes de tudo é preciso ser íntegro. E o Ministério Público felizmente vem buscando esse caminho, como pode ser observado pelas diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público contidas na Portaria PRESI nº 120/2019 bem como por meio de outras salutares iniciativas que começam a se enraizar por todo Ministério Público brasileiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é uma tarefa fácil tentar mudar velhas práticas e demonstrar que existem outros caminhos e outras formas de ver a complexidade do mundo contemporâneo. É verdade que, nesse caminhar, pode haver incertezas e riscos. Contudo navegar é preciso para que essas incertezas sejam convertidas em riscos calculáveis e novas possibilidades de aprendizado. E dar as costas para essa complexidade não é digno de um Ministério Público do futuro.

É preciso destacar que o Ministério Público brasileiro é da Constituição Federal cidadã inegavelmente filho da democracia. E, sendo filho da democracia, o maior patrimônio nacional, que também tem por dever inexorável defendê-la de todos os ataques, como os atos caracterizadores de má governança e de corrupção, que causam efeitos deletérios aos direitos fundamentais em todas as suas dimensões, comprometendo os objetivos estratégicos da República Federativa do Brasil (CF, art. 3º).

Como legítima instituição de garantia, o Ministério Público brasileiro é vocacionado para ser um dos instrumentos de imunização contra os inimigos declarados ou ocultos da democracia e do direito fundamental à boa Administração Pública. E, para enfrentar esses inimigos, é preciso ser forte, pois, se o Ministério Público se converter numa instituição fraca tal qual uma *instituição de palha*, conseqüentemente acaba contribuindo para o surgimento de uma democracia frágil, de uma Administração Pública frágil.

E, na atualidade, é inquestionável que uma das fontes para o fortalecimento do Ministério Público é a implementação de sistemas de integridade na própria Instituição, dando assim o exemplo.

E, sendo o Ministério Público exemplo, tem a necessária força e a legitimidade democrática para se converter num dos principais indutores para a adoção de sistemas de integridade na Administração Pública em sentido amplo, o que é essencial para a promoção do desenvolvimento da dignidade humana, que é a diretriz para a garantia de todos os demais direitos fundamentais, que não podem

se converter em relíquias de santos mártires²²⁹ que são exibidas aos fiéis em datas festivas em virtude do calendário, mas que depois são esquecidos.

Essa é uma luta permanente nesse mar, por vezes complexo e tortuoso, que é o mundo contemporâneo. Mas não há o que temer. O Ministério Público brasileiro é forte. É verdade que, como a democracia, é imperfeito, mas sempre está em busca de constante evolução, sendo capaz de abandonar as velhas roupas se for necessário para seguir adiante, escutando um antigo ensinamento de Santo Agostinho, que escreveu: “renunciei a tudo e conduzi meu barco, avaliado e avariado, ao suspirado porto da tranquilidade.”²³⁰

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, George. Discricionariedade administrativa e judicial: o ato administrativo e a decisão judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- BRASIL. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2023.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Guia de implantação de programas de integridade nas empresas estatais: orientações para a gestão da integridade nas empresas estatais federais. Brasília: CGU, dez. 2015. Disponível em https://wiki.cgu.gov.br/index.php/Guia_%E2%80%93_Implanta%C3%A7%C3%A3o_de_Programa_de_Integridade_em_Empresas_Estatais.
- BRITTO, Carlos Ayres. O humanismo como categoria constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- CAMUS, Albert. El testigo de la liberdat. In: Crônicas (1944-1948). Madrid: Alianza Editorial, 2002.
- CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Administração pública antifrágil. In Administração Pública: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento – XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- FERRAJOLI, Luigi. Principia iuris. Teoría del derecho y la democracia. 2. Teoría de la democracia. Trad. Perfecto Andrés Ibáñez (et al.). Madrid: Trotta, 2011.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- FREITAS, Juarez. O Controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

²²⁹ A passagem é inspirada em Saramago, que, ao falar sobre a Declaração Universal de Direitos Humanos, escreveu: “como sempre, correram rios e rios de tinta, azoítaram-nos os ouvidos com discursos e palestras, afixaram-se cartazes, distribuíram-se papéis, reuniram-se simpósios, colóquios e mesas redondas, abriram-se e fecharam-se sessões solenes. Depois, o pântano da indiferença ou da resignação a cobrir tudo. A declaração Universal de Direitos Humanos assemelha-se àquelas relíquias de santos mártires que são exibidas aos fiéis em datas certas, não porque alguém esteja à espera de que vá acontecer um milagre, mas simplesmente porque o calendário assim o determinou. Não faltariam protestos em todo o mundo se o cinquentenário da Declaração Universal de Direitos Humanos tivesse passado sem festejos e luminárias, mas ninguém reclama por eles não serem cumpridos... Suponho que é a este tipo de contradições que costumamos chamar natureza humana...” (SARAMAGO, José. Direito e os sinos. In: Perspectivas do direito no início do século XXI. Boletim da Faculdade de Direito. Stvdia Iuridica n. 41. Colliquia – 3. Coimbra: Coimbra, 1999, p. 39-40).

²³⁰ SANTO AGOSTINHO. A vida feliz. In: Solilóquios e a vida feliz. Tradução de Nair de Assis Oliveira, São Paulo: Paulus, 1998, p. 122.

- _____. Direito fundamental à boa administração pública. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- GOULART, Marcelo Pedroso. Elemento para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Arraes, 2013.
- JATAHY, Carlos Roberto de C. O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito: Perspectivas Constitucionais e Atuação Institucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- MARTINS, Rui Cunha. O ponto cego do direito: the Brazilian Lessons. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- MBEMBE, Achille. Políticas da inimizade. São Paulo: N-1 edições, 2020.
- MORENO, Pedro t. Nevado- Batalha. Adoção e controle de decisões públicas: integridade e legitimação institucional pelo acerto. Florianópolis: Habitus, 2022.
- SANTO AGOSTINHO. A vida feliz. *In*: Solilóquios e a vida feliz. Tradução de Nair de Assis Oliveira, São Paulo: Palus, 1998.
- SARAMAGO, José. Direito e os sinos. *In* Perspectivas do direito no início do século XXI. Boletim da Faculdade de Direito. *Stvdia Iuridica* n. 41. Colliquia – 3. Coimbra: Coimbra, 1999.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- SENNA, Gustavo. Combate à má governança e à corrupção: uma questão de direitos fundamentais e de direitos humanos. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.
- WARAT, Luis Alberto. Introdução geral ao direito III: o direito não estudado pela teoria moderna. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.
- ZENKNER, Marcelo. Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- _____. As recomendações do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre integridade pública e seus reflexos no Ministério Público brasileiro. *In* SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (coordenadores). Temas atuais de *compliance* e Ministério Público: uma nova visão de gestão institucional. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. Corrupção e improbidade administrativa: cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

