

# A ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*[Prosecution Office's Internal Affairs: audit actions as evaluation of public policies]*

**Antonio Henrique Graciano Suxberger<sup>1</sup>**

**Resumo:** O artigo apresenta a atuação fiscalizatória das Corregedorias do Ministério Público como instrumento de avaliação de políticas públicas. Menciona a necessidade de agregar à feição correccional das Corregedorias o importante papel de produção de dados próprios da avaliação da atuação do Ministério Público. Indica como característica da atuação correccional o fato de ela sempre se pautar em práticas devidamente institucionalizadas e formalizadas, para assegurar a exigibilidade de boas práticas em face dos membros do Ministério Público. Apresenta debate sobre os limites da independência funcional em relação ao indispensável caráter de discricionariedade que orienta a atuação do Ministério Público. Coteja a fiscalização com os tipos de avaliação da ação estatal para concluir pela indispensabilidade das avaliações realizadas pelas Corregedorias para a boa governança do Ministério Público. O artigo se vale da análise de conteúdo, máxime a revisão bibliográfica sobre arranjos institucionais e avaliação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Arranjos institucionais. Atuação fiscalizatória. Corregedorias do Ministério Público. Avaliação de políticas públicas.

**Abstract:** The article presents the audit actions promoted by the Prosecution's Office internal affairs as an evaluation asset of public policies. It affirms the need of consideration on the correctional role provided by the internal affairs as an important source of data, which can be useful to evaluate public policies regarding the Prosecution's Office. The audit actions are characterized by its previous and detailed protocolary norms, to establish and enable the claim for good practices towards the attorneys from the Prosecution's Office. It assays the debate on the limits of independency concerning the requisite discretion in the attorneys' procedure from the Prosecution's Office. The essay also analyses the multiple sorts of evaluation of public policies in order to conclude that audit actions are absolutely necessary to a good and consistent governance of the Prosecution's Office. Methodologically, the article uses content analysis, particularly a bibliography review on institutional arrangement and public policies evaluation applied to the context of the Prosecution's Office.

<sup>1</sup> Pós-doutorando pela Universidade de Coimbra. Doutor em Direito pela Universidade Pablo de Olavide (Sevilha, Espanha), mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Promotor de Justiça no Distrito Federal. Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/9136957784681802>>. E-mail: [suxberger@gmail.com](mailto:suxberger@gmail.com)

**Keywords:** Institutional arrangements. Audit actions. Public Prosecution Office's Internal affairs. Public policies evaluation.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Da atuação fiscalizatória à avaliação dos serviços. 3. Corregedorias e a exigência de institucionalização de boas práticas. 4. Fiscalização e independência. 5. Tipos de avaliação. 6. A atuação fiscalizatória e o valor da igualdade na burocracia estatal. 7. Conclusão. 8. Referências

## 1. INTRODUÇÃO

Na modelagem institucional do Ministério Público como um todo, que função exerce o poder fiscalizatório das Corregedorias? Usualmente considerada apenas sob o viés punitivo, a ação fiscalizatória das Corregedorias do Ministério Público é marcada pela consolidação de ações fortemente institucionalizadas, isto é, a ação fiscalizatória para exigir do membro do Ministério Público uma atuação dirigida a este ou aquele sentido, lastreia-se no estrito controle, normatização e formalização dessas exigências.

Se a ação fiscalizatória das Corregedorias é pautada por uma profunda institucionalização, é possível dela colher a avaliação sobre o modo pelo qual o Ministério Público se desincumbe das suas atribuições? São essas as inquietações que movem a elaboração do presente artigo. Para tanto, o objeto do presente estudo buscará incursão na literatura especializada de políticas públicas. Estas abrangem os planos, programas e ações das organizações (ou instituições) estatais e materializam a convergência entre o funcionamento dos órgãos de Estado e a formação de seus respectivos arranjos institucionais.<sup>2</sup> A resposta às inquietações ensejadoras do presente estudo são encontráveis não na dogmática jurídica, concebida como o estudo “puro” da ciência e situada no debate epistemológico das funções do Direito, mas na chamada tecnologia jurídica, entendida como visualização dos arranjos, dos sujeitos, dos instrumentos próprios de realização do direito.<sup>3</sup> A preocupação, pois, do enfoque próprio dos arranjos institucionais refere-se ao modo pelo qual se dá a convergência entre o funcionamento do Estado e a formação dos seus respectivos arranjos institucionais. A essa preocupação se refere a chamada “política jurídica”, ocupada da compreensão do fenômeno governamental dentro ou a partir do direito. O estudo das políticas públicas, nessa toada, nada mais é que uma aproximação da tecnologia jurídica incidente na realização do Estado.<sup>4</sup>

Para tanto, o artigo se debruçará sobre a convergência entre a ação fiscalizatória e o que se entende como avaliação das políticas públicas, estas aqui consideradas como gênero da manifestação específica da atuação do Ministério

2 SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Organizações de controle, regulação e fiscalização: os arranjos institucionais para enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos. In: *A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal*. Tomo II. Arthur Trindade Maranhão Costa, Bruno Amaral Machado, Cristina Zackseski (Org.). Brasília: ESMPU, 2016, p. 227.

3 CALSAMIGLIA BLANCAFORT, Albert. Sobre la Dogmática Jurídica presupuestos y funciones del saber jurídico. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 22, p. 235-276, 1982.

4 COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Política pública como campo disciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013.

Público no exercício de seu mister constitucional. Na sequência, o trabalho se ocupará da característica de estrita institucionalização e formalização de práticas que marca a atuação das Corregedorias. Isso porque se verá que, para exigir este ou aquele modo de atuação, as Corregedorias previamente formalizam esses procedimentos e meios de atuação institucional. Seguidamente, ver-se-á a complexa relação entre a independência funcional que marca a atuação do Ministério Público e a característica indissociável de discricionariedade na atuação de seus membros.

Se a atuação do Ministério Público é marcada pela discricionariedade, faz sentido, então, perquirir sobre os consectários desse processo decisório. A atuação do Ministério Público se submete a controles e, se a resposta mostra-se afirmativa, é possível visualizar na ação fiscalizatória das Corregedorias mínima contribuição para a compreensão desse processo decisório? A pretexto de conclusão, a investigação volta-se ao perfil desejado de membro do Ministério Público em face de sua relação com a atuação fiscalizatória das Corregedorias. Numa modelagem própria de transparência e de controle dos atos decisórios, não parece fazer sentido creditar a atuação bem-sucedida do membro do Ministério Público apenas ao receio de responsabilização promovida pelas Corregedorias.

Nem de longe é pretensão do artigo esgotar a temática da relação entre a ação fiscalizatória e sua visualização na tipologia dos diversos tipos de avaliação de políticas públicas. No entanto, pretende-se ao final demonstrar que a ação fiscalizatória das Corregedorias substancia importante instrumento de avaliação da atuação ministerial e, por que não, lastro para o processo decisório de aprimoramento da modelagem institucional do Ministério Público brasileiro.

## **2. DA ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA À AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS**

O Ministério Público brasileiro amolda-se ao desenho institucional das funções da República numa dimensão fiscalizatória do Poder Público. Na modelagem institucional instituída pela Constituição de 1988, o Ministério Público reuniu numa só instituição o exercício de atribuições que, em outros ordenamentos, encontram-se pulverizados em outros órgãos. O Ministério Público brasileiro, de uma só vez, titulariza o exercício da ação penal pública em juízo, garante o respeito pelos Poderes da República e pelos serviços públicos em geral e aos direitos do particular e realiza, de modo geral, atribuições vinculadas à fiscalização e à promoção da ordem jurídica em face tanto do Poder Público quanto da atuação do particular.

Compreender a atuação do Ministério Público é tarefa que vai muito além do desenho normativo a ele atribuído. Isso porque as práticas sociais, nelas compreendidas também as que realiza o Ministério Público, apenas são práticas quando vinculadas a um contexto que as justifica, as cria e as torna visíveis. Em outras palavras, mencionar atuação de Ministério Público não se resume a mencionar “o que é” o Ministério Público, mas sim dizer “para quê” ou o “porquê” de um Ministério

Público hoje. Essas últimas perguntas, por evidente, não apenas orientam, mas substanciam o conteúdo da primeira pergunta.<sup>5</sup>

O Ministério Público brasileiro, por conta de sua posição constitucional, das prerrogativas a ele asseguradas normativamente, constitui formalmente uma instituição de garantia ao compromisso de promoção e implementação dos direitos humanos.<sup>6</sup> Nessa medida, repita-se, há de se discutir e visualizar os meios e as razões pelas quais se permitirão concretizar e fomentar práticas que assegurem a efetividade dessa previsão constitucional de garantia. Consolidado normativamente e devidamente institucionalizado como garantia institucional do Estado brasileiro e da missão de assegurar os direitos humanos, o Ministério Público concretiza-se como instituição vocacionada a colocar em marcha o ideal democrático e, por isso, deve observar um conteúdo democrático da prática política internamente. A apreciação de sua estrutura normativa e administrativa, pois, deve ensejar a presença de um viés democrático.<sup>7</sup>

A afirmação do viés democrático que deve nortear a organização interna do Ministério Público mostra-se relevante quando se cuida da atuação correicional da instituição. Não faz sentido indicar a presença de uma instituição dotada de princípios normativos e de prerrogativas constitucionais para respaldo de sua atuação livre e responsável sem que haja, em contrapartida, a dotação de meios que assegurem a responsabilização daqueles que eventualmente não norteam sua atuação por aquilo que impõe a Constituição e as leis. É nessa medida que a atuação correicional surge como medida de incremento democrático. Afinal, a atuação responsável, porque derivada do espaço decisório assegurado ao agente político, deve necessariamente ser secundada pelos instrumentos de transparência desse processo decisório, isto é, conhecimento dos padrões que orientam esse processo decisório, e pelos meios de responsabilização para os casos inevitáveis de desvio.

Nisso reside a importância da atuação correicional para a fiscalização dos serviços ofertados pelo Ministério Público e para a melhor efetivação desses serviços. A atuação fiscalizatória das Corregedorias dirige-se, é certo, à responsabilização por desvios. Porém, igualmente se presta à avaliação dos serviços realizados pelo Ministério Público. O ato de avaliar relaciona-se ao processo de escolha, de opção, e nesse sentido afeta as relações nos mais diversos níveis de convivência social e institucional. A avaliação ultrapassa, pois, o nível da informalidade individual. A sua compreensão pode tomar de empréstimo a purgação ou a catarse como metáfora. Isso porque o ponto alto da avaliação da modelagem de uma política pública pode decorrer justamente da constatação do fracasso ou da frustração da ação individualizada (desvio). De uma conduta que reclama atuação fiscalizatória pode surgir justamente a possibilidade de aprimoramento e melhoria dos procedimentos dirigidos à formulação, à implementação e ao funcionamento das práticas do Ministério

5 SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e Política Criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 171.

6 *Ibid.*, p. 174. No mesmo sentido, Zaneti Júnior, H. CPC/2015: o Ministério Público como instituição de garantia e as normas fundamentais processuais. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público*, v. II. Brasília: CNMP, 2017, p. 101-166.

7 *Ibid.*, p. 178.

Público, que são políticas públicas num sentido particularizado. Toda atuação fiscalizatória redonda numa apreciação de avaliação de política pública e, nesse sentido, pode lastrear uma medida ou proposta de aprimoramento institucional.

Assim, embora a atuação fiscalizatória, num primeiro momento, pareça distante do debate a respeito dos princípios que norteiam a atuação institucional do Ministério Público, é a contribuição da atuação fiscalizatória para a avaliação dos serviços do Ministério Público que assegura às Corregedorias papel relevante e atual na discussão da modelagem normativa do Ministério Público.

### **3. CORREGEDORIAS E A EXIGÊNCIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS**

A Corregedoria é “órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público”, conforme a dicção do art. 17 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.<sup>8</sup> O Estatuto do Ministério Público da União (MPU), quando menciona as Corregedorias dos ramos do MPU, igualmente atribui a elas a característica de “órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público” (arts. 63, 104, 137 e 172).<sup>9</sup> A ausência de menção à função “orientadora” não afasta a identidade no desenho normativo das Corregedorias do MPU e dos Ministérios Públicos dos estados. Ao contrário, a atuação orientadora insere-se no próprio exercício da atividade fiscalizatória, que obviamente não se resume à apuração de responsabilidades. Dirige-se mesmo ao aprimoramento da atuação funcional dos membros da Instituição.

Essa vinculação indissociável entre a atividade fiscalizatória e a construção de parâmetros de avaliação dos serviços públicos (e seu consequente lastro para discussão de aprimoramentos) é positivada como preceito normativo na previsão do Conselho Nacional do Ministério Público no texto da Constituição brasileira. A Emenda Constitucional nº 45, nominada como “Reforma do Poder Judiciário”, estabelece o Conselho Nacional do Ministério Público, órgão de “controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros”.<sup>10</sup>

A tarefa fiscalizatória e de promoção de responsabilidades dá-se segundo normas estritas de imputação e de fixação dos deveres dos membros do Ministério Público. Isso dá às Corregedorias o mais apurado nível de institucionalização de suas práticas. Explica-se: a institucionalidade, formalização dos arranjos por meio dos quais atuam os elementos que compõem a atuação do Estado (e do

8 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>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

9 BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

10 BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

Ministério Público, para os fins do presente estudo), substancia a dimensão objetiva, despersonalizada, da atuação correicional. Por isso, define, ao mesmo tempo, os papéis de cada um dos envolvidos na ação de Estado, constitui posições subjetivas jurídicas, isto é, direitos e deveres, estabilizados por força de normas e estruturas jurídicas. A atuação correicional não fiscaliza nem responsabiliza quem quer que seja por antipatias, simpatias ou perseguições. Aliás, esse é o ethos fiscalizatório das Corregedorias: seu nível de atuação absolutamente e estritamente comprometido a partir da institucionalidade de suas ações.

Se, de um lado, a institucionalidade da atuação correicional substancia dimensão objetiva, de outro lado, essa institucionalidade também traduz o paradoxo entre mudança e permanência, tão característico das ações de Estado e da modelagem das políticas públicas da ação governamental. A modelagem da política pública situa-se na simultaneidade entre a pretensão de permanência, formalização e disseminação de boas práticas e as necessidades de transformação dirigidas ao aprimoramento institucional.

Nessa dimensão reside a complexidade da atuação fiscalizatória das Corregedorias: a base de permanência de todas as suas atuações — afinal, a fiscalização e responsabilização de membros do Ministério Público dá-se consoante exigência e fixação de deveres prévia e formalmente estabelecidos — é ladeada por importantes elementos para avaliação (e aprimoramento) dos serviços do Ministério Público.

#### 4. FISCALIZAÇÃO E INDEPENDÊNCIA

O desafio que se põe à atividade fiscalizatória das Corregedorias muitas vezes não se refere às condutas clara e facilmente identificadas como desvio, abuso ou simplesmente contrariedade ao texto legal. O problema de maior dificuldade encontra-se naquelas situações em que eventual conduta apurada possa, por um lado, substanciar afronta ao que se espera do membro do Ministério Público e, de outro lado, parecer açambarcada por uma enviesada compreensão do postulado da independência funcional.

A independência funcional, que é princípio institucional do Ministério Público de envergadura constitucional, descrito no § 1º do art. 127 da Constituição da República, significa que os membros do Ministério Público no exercício de suas funções atuam de modo independente, isto é, sem nenhum vínculo de subordinação hierárquica, inclusive em relação à chefia da Instituição. Guiam sua conduta somente pela lei e suas convicções.<sup>11</sup> Desse modo, somente no plano administrativo é que se reconhece a subordinação hierárquica dos membros do Ministério Público à chefia ou a órgãos de direção superior da Instituição. No plano funcional, os atos do Ministério Público estão sujeitos à apreciação judicial nos casos de abusos de poder que possam lesar direitos ou à revisão, quando cabível, pelos órgãos legalmente com atribuição para fazê-lo no âmbito do próprio Ministério Público.

11 PAES, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 184.

A afirmação da independência funcional do Ministério Público resguarda o espaço juridicamente reconhecido de discricionariedade de sua atuação. É dizer: a garantia da independência, se efetivamente cumprida resguarda a atuação do membro do Ministério Público livre de indesejáveis ingerências externas, guarda sentido jurídico na medida em que é antecedida pelo reconhecimento de que, na sua atuação, o membro do Ministério Público exercita um processo decisório a respeito do *modo* pelo qual suas atribuições são exercidas e como as finalidades dessas atribuições devam ser alcançadas.

Quando se considera que a carreira do Ministério Público divide-se em cargos cuja delimitação de atribuições deriva da modelagem de competência dos cargos titularizados pelos membros do Ministério Público, nota-se a dificuldade de conciliar uma atuação própria de unidade funcional com a garantia assegurada aos membros do Ministério Público de atuarem de acordo com suas convicções. Essa descentralização do modo pelo qual o Ministério Público exercita suas atribuições é, do ponto de vista da modelagem normativa de seus arranjos institucionais, o maior desafio de aprimoramento de sua atuação.

A descentralização, como opção de desenho institucional no exercício de competências, necessariamente exige níveis mais elevados de governança e fiscalização do espaço de discricionariedade exercitado por seus agentes. A governança é aqui utilizada no sentido prestigiado pelo Banco Mundial, em 1992, que a traduziu como “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”.<sup>12</sup> É a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos do país visando ao desenvolvimento, implicando a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções. A menção à expressão “governo”, no que importa ao presente estudo, descola-se da usual vinculação à atuação do Poder Executivo para referir-se a toda e qualquer ação estatal (nela incluída a atividade de Ministério Público, portanto).

A boa governança é requisito, pois, para um desenvolvimento sustentado, cuja compreensão incorpora noções de aprimoramento institucional, equidade social e proteção dos direitos humanos. A questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas adquire relevância, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privada na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder.<sup>13</sup>

Assim, exsurge como inafastável a conclusão de que onde há discricionariedade deve necessariamente haver controle. Dada a relevância fundamental das atribuições do Ministério Público para a concretização do próprio ideal de Estado Democrático de Direito, a conclusão atrai ainda mais relevância à atuação fiscalizatória e avaliativa das Corregedorias. A descentralização das funções do Ministério Público a cada um de seus membros, distribuídos em seus respectivos cargos de titularidade

12 DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 400, 1995.

13 Loc. cit.

(promotorias, procuradorias etc.), substancia o elemento básico de imposição de níveis mais elevados de governança, a reclamar níveis de controle mais sofisticados dessa atuação, em especial da transparência na construção do processo decisório.

A literatura específica sobre programas de descentralização menciona a necessidade de uma discussão normativa que suceda ao processo de descentralização de competências. No entanto, são poucos os trabalhos que se ocupam da vinculação existente entre a descentralização de competências (ou atribuições) e reformas mais profundas sobre a transparência do processo decisório e o controle desse mesmo processo. A constatação sobre a pouca literatura sobre tão relevante tema<sup>14</sup> conduz à necessidade de que a atuação fiscalizatória das Corregedorias, como instrumento de avaliação dos serviços do Ministério Público, seja considerada como possível instrumento de atenuação ou superação dessa lacuna. Afinal, a garantia da independência funcional decerto não deve ser azo a uma atuação que não corresponda a reclamos de segurança jurídica. O cidadão tem direito ao acesso igualitário e ao gozo da segurança jurídica de saber que suas ações serão valoradas e acaso consideradas merecedoras da atuação do Ministério Público, em conformidade com critérios preestabelecidos e uniformes utilizados por todos os órgãos do Estado. Em outras palavras, não é possível deixar o destinatário da atuação do Ministério Público, a coletividade, refém de (boas ou más) subjetividades dos membros da instituição.

A discricionariedade, já preceituava Hart em ensaio elaborado em 1956, não é apenas o poder de escolher, entendida a escolha como uma opção sujeita ao capricho e ao desejo frívolo. Trata-se de uma decisão assentada nos quadrantes da legalidade, que pode ser justificada por critérios racionais. Tal decisão também não resulta de um mero atendimento a regras previamente estabelecidas, mas de uma escolha efetiva, o que comporta alguma variedade de possibilidades, desde que sujeitas à motivação.<sup>15</sup>

Schapiro destaca que as ações discricionárias podem ser visualizadas em dois pontos extremos: as ações vinculadas e as ações arbitrárias. As vinculadas são aquelas em que um comando normativo realizou previamente as escolhas. O agente público, nesse caso, apenas realiza juízo de subsunção, ou seja, um julgamento de pertinência do fato concreto à regra estipulada. As ações arbitrárias, por sua vez, decorrem da vontade privada, das idiossincrasias pessoais, mas não se pretendem justificáveis nem constitutivas da busca da solução mais acertada para o caso. “No Estado de Direito, o direito público admite para os administradores públicos soluções vinculadas e discricionárias, mas não autoriza as decisões arbitrárias”.<sup>16</sup>

14 YILMAZ, Sedar; BERIS, Yakup; SERRANO-BERTHET, Rodrigo. *Local Government Discretion and Accountability: a diagnostic framework for local governance*. Washington: The World Bank, July 2008, p. 1. (Local Governance & Accountability Series, Paper n. 113).

15 HART, H. L. A. Discretion. *Harvard Law Review*, v. 127, p. 656-660, 2013.

16 SCHAPIRO, Mário G. Discricionariedade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 315, ago. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322016000200311&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322016000200311&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 mar. 2017. <<http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201613>>.



Independentemente da solução conclusiva sobre a incidência de punição, interessa ao presente estudo a contribuição avaliativa da atuação correicional para o aprimoramento dos arranjos institucionais que concretizam a atuação do Ministério Público. A atuação do membro do Ministério Público que desborde de ação vinculada para uma ação arbitrária pode guardar, ou não, fato ensejador de punição na seara disciplinar. No entanto, a verificação de uma ação arbitrária certamente deverá ensejar aprimoramento normativo e orientador na atuação fiscalizatória das Corregedorias para prevenir que ações arbitrárias se reproduzam nesse contexto de descentralização das ações típicas de Ministério Público.

Uma coisa é certa: sempre haverá alguma margem para decisão na atuação do membro do Ministério Público. A constituição de um regime discricionário pode derivar de dois critérios: a ignorância a respeito da completude dos fatos ou a indeterminação dos propósitos da atuação naquele caso específico.<sup>17</sup> Em ambas as situações, a imprecisão dos desdobramentos futuros impede um fechamento e recomenda a atribuição de uma margem de escolha para o titular dessa decisão. Nisso, aliás, reside o que se pode chamar de *perene angústia* na atuação do membro do Ministério Público. De um lado, ele não dispõe do pleno conhecimento dos fatos que demandam sua decisão simplesmente porque esses fatos não admitem prévia e exaustiva regulação anterior ao próprio ensejo da atuação do Ministério Público. De outro lado, as hipóteses de atuação do Ministério Público se referem a um universo de situações em que se mostra impossível estabelecer por meio de uma regra, inequívoca, os fins a serem alcançados com sua aplicação. Claro, os próprios fins da regra nem sempre são inequívocos.

Por isso, a conclusão pela existência de uma margem de escolha pelo agente do Ministério Público. Numa situação concreta, caberá a ele escolher a solução que pareça mais acertada. Se procurar apenas seguir a regra, não obterá respostas. Diante dos interesses conflitantes, a regra pode não ser capaz de antecipar fins incontroversos. Se, por sua vez, optar por uma decisão com base em suas preferências idiossincráticas, será arbitrário. A decisão esperada é a discricionária: uma escolha que pode ser justificada como adequada para a situação concreta e exercida nos quadrantes autorizados pela moldura legal, que circunscreve o espaço decisório da autoridade. Essa decisão, por sua vez, pode ser consubstanciada como um ato judicante (decisão de um caso administrativo), como um ato normativo (função regulatória) ou como um ato de gestão, um ato tipicamente administrativo.<sup>18</sup>

Essa compreensão, então, conduz à relevância para a compreensão dos tipos de avaliação realizados pela atuação correicional. Essas avaliações se dão de modo consciente, sistematizado, ou não. Certo é que elas ocorrem. Cuida-se, pois, de investigar se a instituição colhe proveito dessas avaliações no aprimoramento de seus arranjos institucionais ou se as toma apenas como minúcia da atuação correicional de cariz punitivo.

<sup>17</sup> Hart, *ibid.*, p. 661-663.

<sup>18</sup> Schapiro, *ibid.*, p. 317.

## 5. TIPOS DE AVALIAÇÃO

A atuação fiscalizatória das Corregedorias deve ser visualizada a partir do quadro mais amplo de avaliação das políticas públicas. O controle da atuação do Ministério Público assume um caráter fortemente republicano, dado que, estabelecida constitucionalmente a forma de acesso aos quadros do Ministério Público por meio do concurso público de provas e títulos, as hipóteses de controle democrático acabam se situando num patamar menos presente que aqueles próprios de um regime republicano. Aguillar situa os tipos de controle dos serviços públicos em *democrático* (opções políticas); *republicano* (efetividade e qualidade do governo, probidade) e *liberal* (direitos e garantias).<sup>19</sup> Os controles do tipo democrático dirigem-se aos seguintes atores: governo (autoridade eleita) e dirigentes públicos. Já os controles do tipo republicano referem-se aos atores que são dirigentes públicos (burocracia) e também ao governo (autoridade eleita). Os controles do tipo liberal referem-se aos direitos e garantias do cidadão e, portanto, mostram-se tuteláveis tanto pelo Judiciário quanto por órgãos administrativos (entre eles, o próprio Ministério Público em atuação extrajudicial de cariz resolutivo). As características das atribuições do Ministério Público o aproximam dos dirigentes públicos que realizam as funções do Estado a partir de uma modelagem burocrática do arranjo institucional respectivo.

Se a composição dos quadros do Ministério Público não se dá por meio de eleições (como ocorre com o governo de autoridade eleita) tampouco por meio de fiscalização mais próxima do Congresso Nacional (como ocorre com os dirigentes públicos e também com a autoridade eleita de governo), dentro da tipologia do controle *democrático* resta apenas aquele controle realizado pela esfera pública (Organizações não-governamentais, imprensa etc.) e o chamado controle social (realizado por meio de consultas públicas, conferências etc.). Efetivamente, são os meios de controle *republicano* que melhor tocam a atuação do Ministério Público, com destaque aos seguintes fóruns: comandos interexecutivos (comando e controle), com lastro na Constituição e nas leis em geral, e os comandos oriundos dos controles internos, Tribunal de Contas, Congresso Nacional, o próprio Ministério Público e o Judiciário. A atuação correicional situa-se como manifestação do comando interexecutivo e também do comando oriundo dos controles internos da instituição. Também o controle do tipo *liberal* atrai a preocupação correicional, na medida em que as Corregedorias igualmente atuam como tutela prévia e muitas vezes resolutiva na solução de desvios de atuação do membro do Ministério Público. As Corregedorias, pois, guardam razão de atuação que toma como marcos regulatórios não só o que preceituam a Constituição e as leis em geral, mas também o que se espera de eficácia, eficiência e efetividade dos serviços prestados pelo Ministério Público.

Assim, a preocupação da atuação correicional, quando exerce seu múnus fiscalizatório, dirige-se a diversos tipos de avaliação das políticas públicas ou, especificamente, ao arranjo institucional de realização da atribuição do Ministério Público, que é modo de exteriorização de política pública. A avaliação materializa

19 AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle social de serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

um exame sistemático e objetivo da ação institucional, finalizada ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. É certo que a avaliação não é atribuição exclusiva das Corregedorias. Mas, no exercício da atuação fiscalizatória, não há como dissociar a avaliação do que seja a fiscalização sobre a atuação do membro do Ministério Público. O propósito da avaliação, em regra, é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa. No caso do Ministério Público, esse lastro aos tomadores de decisão dirige-se justamente aos órgãos setoriais incumbidos da revisão dos atos dos membros do Ministério Público e da orientação funcional dos órgãos de execução.

Anote-se que a atuação correcional substancia, nos termos apresentados no presente estudo, modo de avaliação de política pública. Mas essa atuação correcional não é apenas avaliação de política pública. Aliás, as avaliações não resumem todas as formas e mecanismos de *feedback* ou consulta sobre a ação estatal. Às avaliações somam-se os estudos científicos, as auditorias tradicionais, o monitoramento, a mensuração de desempenho.<sup>20</sup> A atuação correcional aproxima-se muitas vezes da atividade de monitoramento e das auditorias tradicionais, além de, em atuações próprias de avaliação de estágio probatório ou mesmo de aferição de merecimento, por exemplo, guardarem similitude com a mensuração de desempenho.<sup>21</sup>

Quanto ao agente que realiza a avaliação da política pública, ela pode ser interna, externa, mista ou participativa. A atuação correcional de cariz fiscalizatório, nesse ponto, mostra-se interna ou participativa. Fixada a compreensão do Conselho Nacional do Ministério Público como ente do Ministério Público, isto é, o Conselho Nacional é órgão nacional do Ministério Público, assim, mesmo a atividade correcional por ele realizada substancia ação avaliativa interna da atuação dos membros do Ministério Público. A depender da fiscalização que se dê com caráter de aferição (em casos como de promoção ou confirmação na carreira do membro em estágio probatório), essa avaliação pode assumir característica participativa.

Quanto à natureza da avaliação realizada pela atividade correcional, ela pode ser formativa ou somativa. Essa tipologia se refere à finalidade da avaliação, isto é, para que se avalia? Ambas as avaliações, formativa e somativa, têm como meta fazer o julgamento, estimar o mérito e valor de um programa. A avaliação formativa tem como função principal, como o próprio nome indica, dar forma, constituir, compor. Refere-se aos procedimentos empregados para implementar o programa e está relacionada com a decisão de modificar ou revisar (aprimorar o que está sendo implementado). É, pois, realizada com a intenção de gerar *feedback* para aqueles que estão envolvidos efetivamente com a implementação do programa ou, no caso

20 Para uma tipologia das demais formas de *feedback* e seu cotejo com as avaliações de políticas públicas, confira-se: ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, n. 4, p. 9, out./dez. 2000.

21 Para compreensão dos tipos de avaliação de políticas públicas: CAVALCANTI, Paula Arcoverde. *Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação*. Salvador: EDUNEB, 2012.

específico do presente estudo, da atuação discricionária do membro do Ministério Público caracterizada pela discricionariedade estatal. A avaliação formativa, então, verifica se as atividades estão sendo desenvolvidas de acordo com o planejado, documenta como estão ocorrendo, aponta sucessos e fracassos, identifica áreas problemáticas e faz recomendações que possam tornar a atuação do Ministério Público mais eficiente. Já a avaliação somativa tem como objetivo julgar o mérito da atuação estatal e comprovar os seus resultados finais. Sua finalidade é a de promover informações para a decisão de continuar ou acabar com aquela atuação em curso. Busca determinar se os objetivos foram alcançados e deve ocorrer ao término do programa. O resultado dessa avaliação se converte no principal indicador da eficácia da ação estatal.

Dadas as limitações da atuação correicional, ela se mostra importante vetor de avaliação formativa. E, quanto ao aspecto somativo, pode ser importante fornecedor de elementos para decisões a serem tomadas por outras instâncias do Ministério Público (como os Conselhos Superiores, no caso dos Ministérios Públicos estaduais, ou as Câmaras de Coordenação e Revisão da ordem jurídica, no caso dos ramos do Ministério Público da União).

Quanto ao momento, a avaliação da política pública pode ser *ex-ante* ou *ex-post*, isto é, antes ou depois da realização da política pública ou, para o que aqui importa, da ação discricionária do membro do Ministério Público. Na atuação fiscalizatória, usualmente se pensa na atuação correicional como posterior ao ato a ser apurado. No entanto, em situações de correição ou fiscalização geral e de amplo espectro de abrangência, essa avaliação própria da atuação fiscalizatória pode fornecer subsídios de avaliação anterior da atuação do Ministério Público.

Interessa, por fim, indicar as avaliações quanto ao enfoque: avaliação de processos e avaliação de impactos ou resultados. A atuação fiscalizatória parece dirigir-se exatamente à avaliação de processos. Quando se cuida da atuação dirigida à notícia de abuso ou ilegalidade por parte do membro do Ministério Público, é a observância do processo de tomada da decisão ou do processo por meio do qual o membro se desincumbiu (ou não) daquilo que dele se esperava que permitirá o exercício da atuação fiscalizatória das Corregedorias. No levantamento de dados dessa atuação, veja-se, é nítido que se poderá indicar aprimoramento ou necessidade de reavaliação da opção institucionalizada de realização da ação ministerial. Já a avaliação de impactos ou resultados ainda é tema pouco explorado na discussão do Ministério Público brasileiro evincula-se ao atendimento de metas, propósitos e, especialmente, ao planejamento institucional e estratégico da atuação estatal. Se o desenho institucional descentralizado de atuação do Ministério Público reclama respeito à independência de seus membros, mostra-se igualmente relevante o aprimoramento dos processos de aferição dos impactos e dos resultados atingidos pelos membros do Ministério Público na consecução de suas atribuições. E a atividade fiscalizatória, nesse sentido, guarda caráter de relevante legitimidade por força das espécies de controle a que se sujeita a modelagem institucional do Ministério Público, como acima indicado (os chamados controles republicanos e liberais).

## 6. A ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA E O VALOR DA IGUALDADE NA BUROCRACIA ESTATAL

A aproximação do Ministério Público à modelagem institucional do Poder Judiciário no Brasil, com a dotação de garantias assemelhadas (irredutibilidade de vencimentos, vitaliciedade e inamovibilidade), somada ao desenho dos princípios institucionais estabelecidos na Constituição (independência funcional, unidade e indivisibilidade) asseguram ao Ministério Público uma destacada marca da burocracia estatal: a equidade.

Os membros do Ministério Público, organizados em carreira, apresentam-se de maneira equânime no exercício de suas atribuições. Não há hierarquia entre membros da instituição em relação ao exercício da atividade-fim, não há subordinação funcional do membro sequer à chefia administrativa, como já destacado. A equidade, no desenho burocrático dos agentes do Estado, é desenhada para dar tratamento igualitário aos empregados que desempenham tarefas iguais. Afinal, a burocracia é também concebida para prover produtos e serviços *standard* aos destinatários de suas atividades.

Esse desenho de equidade, quando se cuida do Ministério Público, apresenta-se tanto do ponto de vista externo — aliás, é a marca maior da indivisibilidade da instituição, em que seus membros se substituem reciprocamente sem que haja modificação na presença do Ministério Público no seu mister institucional — quanto do ponto de vista interno. Nesse último caso, veja-se, no exercício das atribuições referidas no ofício de titularidade do membro do Ministério Público, ele se mostra senhor do modo pelo qual essas atribuições se revestirão. Sua obediência, pois, a padrões decisórios ou a padrões avaliatórios serão válidos na exata medida em que impostos a todos os membros em situação assemelhada. Nisso, pois, reside o que se pode chamar de hipérbole da equidade enquanto valor da burocracia estatal.

A preocupação com a eficiência organizacional deve ser central no modelo burocrático e disso não escapa o Ministério Público. Por um lado, os valores de eficiência (atributo indissociável do componente econômico) impõem a alocação racional dos recursos, que na teoria weberiana é traduzida em uma preocupação especial com a alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. Por outro lado, o valor da eficiência administrativa induz à obediência às prescrições formais das tarefas, em outras palavras, preocupações do “como as coisas são feitas”.<sup>22</sup>

Eis, então, o desafio posto à atividade fiscalizatória das Corregedorias: como ultrapassar a desconfiança geral dirigida à natureza humana? O controle procedimental de tarefas, e as reiteradas preocupações com a imparcialidade no tratamento dos empregados e clientes (ou, no específico do tema ora analisado, no tratamento do jurisdicionado) são expressões claras da teoria X de McGregor. A teoria X, em contraposição à teoria Y do mesmo McGregor, é entendida como

22 SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, abr. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 mar. 2017.

desconfiança com relação à índole humana, à vontade de trabalho e desenvolvimento das pessoas, e à capacidade criativa e de responsabilidade.<sup>23</sup>

Em termos bastante simplificados, na teoria X de McGregor, nenhum empregado gosta de trabalhar. Só atuam porque são coagidos a tanto. Já na teoria Y, do mesmo McGregor, trabalha-se com a chamada integração de metas. Há um interesse intrínseco que o comum das pessoas tem pelo trabalho, há um desejo de ser mais independente e ter mais responsabilidades, bem como desenvolver a capacidade de ser criativo na solução dos problemas da empresa (ou instituição).<sup>24</sup>

Eis o mote da relação entre a atuação fiscalizatória das Corregedorias e o modo de realização das atribuições do Ministério Público por seus membros. Estes atuam porque as Corregedorias atuam fiscalizando a sua atuação, compelindo-os a bem realizarem suas tarefas apenas porque há o risco de resposta sancionatória (teoria X) ou é possível visualizar uma interação institucional entre a função fiscalizatória das Corregedorias e o desenho de política pública resultante do arranjo institucional por que responde o membro do Ministério Público na sua esfera individualizada de atuação?

Independentemente do modelo organizacional do Ministério Público (isso refoge ao presente estudo, embora certamente deva ser objeto de preocupação institucional), é certo que o principal elemento comum dos modelos organizacionais é a preocupação com a função de controle. No modelo burocrático, as características de formalidade e impessoalidade servem para controlar os agentes públicos, as comunicações, as relações intraorganizacionais e da instituição com o ambiente. A função de controle é uma consequência de um implícito julgamento de que os funcionários públicos se comportam de acordo com a teoria X de McGregor. Já nas modelagens de gerencialismo, a relação com o jurisdicional é aberta; assim também ocorre no modelo de governança pública, tão desejado ao aprimoramento institucional do Ministério Público.

As funções administrativas enfatizadas aos membros do Ministério Público, numa modelagem de governança pública, dirigem-se ao controle e à coordenação das atividades. Daí, pois, a relevância da atuação fiscalizatória das Corregedorias, como importante instrumento de avaliação da atuação ministerial, para a transparência, o controle e, finalmente, a confiabilidade do processo decisório na atuação discricionária do membro do Ministério Público no exercício de suas atribuições.

O aprimoramento da máquina pública, e essa preocupação mostra-se igualmente verdadeira quando dirigida ao Ministério Público, geralmente guarda como referência os valores de eficiência, *accountability* e flexibilidade.<sup>25</sup> Se para tal aprimoramento, faz-se necessária a produção de dados que orientam o processo decisório de reforma institucional, é passada a hora de considerar a atuação fiscalizatória das Corregedorias como importante e indispensável elemento de avaliação da atuação dos órgãos de execução do Ministério Público. A superação, pois, do viés estritamente punitivo da

23 MCGREGOR, Douglas. *The human side of enterprise*. New York: McGraw-Hill, 1960.

24 Ibid.

25 HOOD, Christopher; JACKSON, Michael W. *Administrative argument*. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub., 1991.

atuação correcional deve dar lugar à necessária compreensão de que o controle dos atos dos membros do Ministério Público refere-se, certo, à responsabilização por desvios, mas também ao aprimoramento dos arranjos institucionais que concretizarão a atuação do próprio Ministério Público como um todo.

## 7. CONCLUSÃO

A atuação fiscalizatória das Corregedorias reclama uma revisão sobre seus modos de atuação e também sobre o modo como essa atuação é percebida interna e externamente em relação ao Ministério Público. O exercício fiscalizatório substancia importante ferramenta de avaliação da atuação estatal e, em grande medida, mostra-se como a melhor ferramenta de avaliação das políticas públicas realizadas pelo Ministério Público. Porque, afinal, o Ministério Público, no exercício de suas atribuições próprias de instituição-garantia do Estado, materializa importante parcela no desenho das políticas públicas do Estado. Seu próprio mister, é bom lembrar, quando se tem em conta o destinatário dessa atuação, é forma de ação governamental dirigida à concretização e à fruição de direitos pelo cidadão (e, em especial, pela coletividade assim considerada).

A exigência de institucionalização de boas práticas é a marca que orienta a atuação correcional. Uma vez que a ação das Corregedorias tem por visão precípua, ao menos usualmente, o processo de responsabilização dos membros do Ministério Público por eventuais abusos ou ilegalidades, as Corregedorias atuam sob o mais estreito signo da legalidade estrita. Suas ações são lastreadas e dirigidas por um cabedal normativo específico, que institucionaliza e formaliza boas práticas até para que, a partir dessa formalização, se possa exigir dos demais a mesma atuação.

A atuação fiscalizatória das Corregedorias não raro esbarra no peculiar espaço de independência funcional. A discricionariedade é marca de atuação do agente político e essa preocupação é inafastável da verdadeira angústia que permeia a atuação do membro do Ministério Público, seja pela insuficiência das regras à solução dos casos postos, seja pela impossibilidade de apreensão de todo o contexto fático que dele reclama atuação. O espaço de discricionariedade, então, deve ser objeto de avaliação profunda, para a construção de mecanismos não só orientadores da melhor atuação, mas também de controle e de transparência do processo decisório ensejador da atuação do Ministério Público.

A atuação fiscalizatória materializa diversos tipos de avaliação de políticas públicas. Essas avaliações devem ser compreendidas como meio de otimização dos dados produzidos pelas Corregedorias e como modo de melhor interação interinstitucional entre as Corregedorias e os demais órgãos setoriais ou de decisão do próprio Ministério Público.

A desejada governança do Ministério Público retoma a teoria Y de McGregor, para quem o funcionário é desejoso de uma atuação coordenada, articulada à consecução do melhor resultado e orientada pela construção de um processo

decisório transparente e controlado. E, se isso é verdade, assume caráter de urgência a compreensão de que a atuação fiscalizatória das Corregedorias presta-se como o mais importante e útil instrumento para o aprimoramento institucional do Ministério Público brasileiro tão desejado (e exigido) pelo cidadão.

## 8. REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle social de serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, n. 4, out./dez. 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto compilado. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. 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>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

CALSAMIGLIA BLANCAFORT, Albert. Sobre la Dogmática Jurídica presupuestos y funciones del saber jurídico. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, ISSN 0008-7750, nº 22, 1982. (Ejemplar dedicado a: Metodologías y Derecho Privado).

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. *Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação*. Salvador: EDUNEB, 2012.

COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Política pública como campo disciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013.



DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995.

HART, H. L. A. Discretion. *Harvard Law Review*, v. 127, 2013.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael W. *Administrative argument*. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub., 1991.

McGREGOR, Douglas. *The human side of enterprise*. New York: McGraw-Hill, 1960.

PAES, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na construção do Estado democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

SCHAPIRO, Mário G. Discricionariedade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 12, n. 2, ago. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322016000200311&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322016000200311&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 mar. 2017. <<http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201613>>.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, abr. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 mar. 2017.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e Política Criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2010.

\_\_\_\_\_. Organizações de controle, regulação e fiscalização: os arranjos institucionais para enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos. In: *A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal*. Tomo II. Arthur Trindade Maranhão Costa, Bruno Amaral Machado, Cristina Zackseski (Org.). Brasília: ESMPU, 2016.

YILMAZ, Sedar; BERIS, Yakup; SERRANO-BERTHET, Rodrigo. Local Government Discretion and Accountability: a diagnostic framework for local governance. Washington: The World Bank, July 2008. (Local Governance & Accountability Series, Paper n. 113).

ZANETI JÚNIOR, H. CPC/2015: o Ministério Público como instituição de garantia e as normas fundamentais processuais. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público*, Brasília, ISSN 2525-5800, v. II, p. 101-166, 2017.