



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PIAUÍ
PROJETO TRANSPARÊNCIA ATIVA**

APONTAMENTOS – PROJETO TRANSPARÊNCIA ATIVA

REFERÊNCIA	Procedimento de Gestão Administrativa nº 1.00.000.002721/2019-17
RESUMO	Diagnóstico das condenações em ações de improbidade administrativa, no ano de 2018, elaborada pela equipe do Projeto Transparência Ativa, vinculado à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.
UNIDADE INTERESSADA	Procuradoria da República no Estado do Piauí – PR/PI

1. PROJETO TRANSPARÊNCIA

O Projeto Transparência Ativa é um projeto do tipo finalístico, de iniciativa da Procuradoria da República no Estado do Piauí (PR/PI) e, observada a vinculação temática, conta com o apoio da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Foi apresentado na vigência do processo avaliativo regulado pelo Edital nº 149, de 27 de novembro de 2018 e aprovado por meio da Portaria PGR/MPF nº 278, de 22 de abril de 2019, publicada no DMPF-e nº 81, de 03 de maio de 2019, página 24.

O Projeto é modelado em três eixos de atuação: transparência – educação – cidadania.

a) Eixo da transparência: produção de *hot site* contendo informações acerca de condenações, no ano de 2018, oriundas de ações de improbidade administrativa, ajuizadas pelo Ministério Público Federal no Estado do Piauí (MPF/PI).

A organização dessas informações em ambiente próprio possibilita ao público-alvo conhecer de forma sistemática a atuação do órgão no estado. O *hot site* contempla informações por município (geograficamente delimitados no mapa do Estado do Piauí); número do processo; resumos dos fatos que ensejaram a ação, valor do ressarcimento e/ou multa.

b) Eixo da educação: eventos de capacitação dirigidos aos professores da rede pública municipal e estadual de ensino dos municípios de Teresina/PI, Picos/PI, Parnaíba/PI e Floriano/PI.

As capacitações buscaram a divulgação do papel institucional do MPF e dos instrumentos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PIAUÍ
PROJETO TRANSPARÊNCIA ATIVA**

hábéis para a materialização dessa atuação. O Projeto reconhece a condição dos professores enquanto influenciadores do meio social no qual se inserem e, a par disso, busca uma parceira sólida a fim de que as informações sejam por eles replicadas nas municipalidades nas quais exercem o magistério.

A eleição desses 4 municípios atende a critérios orçamentários e logísticos. São locais nos quais o MPF conta com sede no Estado do Piauí e, portanto, dispõe de suporte material e humano para a realização das oficinas. Demais disso, são os municípios que apresentam as menores distâncias territoriais da Capital (local de trabalho da equipe gestora do Projeto) e, portanto, importam em menores custos de deslocamento.

Urge destacar que a ausência física da equipe do Projeto nos demais municípios piauienses não implicará em exclusão dessas localidades. O Projeto tem abrangência regional e será divulgado e apropriado pelos munícipes das diversas cidades piauienses. Ademais, os dados colhidos mostram que os docentes, normalmente, atuam em municípios próximos/contíguos, o que alarga o espectro de abrangência da capacitação.

c) Eixo da cidadania: momento de integração da equipe do Projeto com o público infantil dos municípios contemplados com as capacitações (Teresina/PI, Picos/PI, Parnaíba/PI e Floriano/PI). Para tanto, foram utilizados materiais (vídeos, gibis e bonecos) da Turminha do MPF.

O encontro com as crianças representou um momento instigante para discutir os prejuízos advindos da corrupção. Ainda que a compreensão do fenômeno da corrupção possa se apresentar como algo distante das vivências dessas crianças, seja pela tenra idade, seja pelo contexto de pequenos municípios piauienses, a ideia foi despertá-las, *condicionar* os seus olhares para perceber como as condutas reprováveis de gestores públicos podem resvalar para prejuízos que impactam diretamente suas vidas: na merenda e no transporte escolar; nos remédios disponíveis no posto de saúde, entre outros aspectos.

O eixo reflexivo do Projeto busca um ambiente lúdico, interativo, no qual as crianças possam



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PIAUÍ
PROJETO TRANSPARÊNCIA ATIVA**

expor suas experiências e saberes e, a partir deles, trabalhar a noção de *“pequenos atos de corrupção”*, *“condutas corretas”*, avançando em direção às primeiras noções do fenômeno da corrupção e seus reflexos danosos no trato com a coisa pública.

Logo, esse último eixo está imbricado ao eixo da capacitação, haja vista que a presença do MPF junto ao público infantil se deu em uma única oportunidade; mas será reforçado e rememorado pela atuação cotidiana dos professores devidamente capacitados nas oficinas.

O Projeto, notadamente no binômio educação - cidadania atinge, de forma positiva, uma das bases de uma sociedade proba: o fortalecimento da educação primária com a disseminação de informações entre crianças e jovens.

1.1. Alinhamento ao Mapa Estratégico do MPF

A integração dos três eixos de atuação do Projeto, com suas entregas respectivas, permite o atingimento de objetivos estratégicos constante no Mapa Estratégico do MPF na perspectiva de “sociedade”, entre os quais se destacam:

I – Eixo da transparência:

- 1) Fornecer informações à sociedade que lhe permita exercer com mais efetividade o controle social;
- 2) Promover uma maior transparência sobre os dados e informações atinentes à improbidade administrativa, no âmbito do MPF, no Estado do Piauí;
- 3) Desestimular a conduta da corrupção administrativa, a partir da divulgação das sentenças de improbidade de 1ª instância;
- 4) Produzir agenda positiva, na sociedade e nos meios de comunicação social, sobre as ações do MPF no combate à improbidade no estado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PIAUÍ
PROJETO TRANSPARÊNCIA ATIVA**

II – Eixo da educação:

5) Estimular a criação de mecanismos de prevenção no combate à corrupção, em especial da sociedade cívica ativa;

6) Empoderar a sociedade, de forma geral, e professores, em particular, para o pleno exercício da cidadania.

III – Eixo da cidadania:

7) Estimular nos estudantes do ensino fundamental a construção de valores éticos que edifiquem uma sociedade mais honesta, justa e fraterna.

2. O MICROSSISTEMA BRASILEIRO ANTICORRUPÇÃO E A LEI Nº 8.429/1992

A corrupção se apresenta como fenômeno complexo, daí a dificuldade em sua conceitualização, seja pelas possíveis ambiguidades, seja pelas limitações próprias dos conceitos. Assim, apenas para fins de enfrentamento da temática, mas sem intuito de esgotá-la, estes apontamentos consideram que a corrupção pública está relacionada à interseção entre as esferas pública e privada, nas quais ocorre o beneficiamento (pecuniário ou não) de agentes públicos (com a extensão prevista no art. 3º da Lei nº 8.429/92) ou de terceiros beneficiários, em desrespeito ao interesse público.

Esse fenômeno é objeto de enfrentamento tanto no plano nacional como internacional. Na agenda pública internacional, o combate à corrupção é materializado pelos compromissos e convenções assumidas pelo Brasil perante organismos internacionais; bem como pelo intercâmbio e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PIAUÍ
PROJETO TRANSPARÊNCIA ATIVA**

compartilhamento de informações, provas e evidências com autoridades estrangeiras, com a presença, inclusive, do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, ligado ao Ministério da Justiça, como órgão específico para sistematizar os procedimentos de cooperação internacional.

No plano nacional, o formato constitucional e as posteriores reformas legais e institucionais sempre demonstraram uma preocupação com o *governo honesto*, quer por mecanismos de controle administrativo (auditorias, corregedorias, ouvidorias, investigações parlamentares etc.), quer pela intervenção judicial (apurações criminais por prática de corrupção, civis por improbidade administrativa e, ainda, na Justiça Eleitoral).

Aqui, é importante ressaltar a pluralidade institucional presente na legislação brasileira quanto ao combate à corrupção, ou seja, diversas instituições com competências para lidar com a temática. Ao lado dessas diversas instituições reagindo ao fenômeno da corrupção, é preciso repisar a noção, ainda que primária, porém fundamental, de que um ato corrupto pode ser objeto de responsabilização simultânea e autônoma nas searas criminal, cível e administrativa (art. 12 da LIA)

Com essa pluralidade institucional no combate à corrupção, surge a figura do Ministério Público como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, Constituição Federal) que, baseado em um quadro normativo próprio, participa como peça fundamental no enfrentamento das práticas de corrupção. Nesse papel de combate à corrupção, o Ministério Público conta com princípios e regras assentes na Constituição Federal, em convenções internacionais internalizadas ou, ainda, em diversos diplomas legais, engendrando um verdadeiro *microssistema de combate à corrupção*, dentre o qual se pode destacar a Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei nº 8.429/1992).

A Lei de Improbidade Administrativa estabelece em seus primeiros artigos os destinatários das disposições ali elencadas para, em seguida, nos artigos 9º, 10 e 11 descrever, ou seja, exemplificar os *“atos de improbidade administrativa”*, diferenciando-os em *“que importam*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PIAUÍ
PROJETO TRANSPARÊNCIA ATIVA**

enriquecimento ilícito”, “que causam prejuízo ao erário”, “decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário” e “que atentam contra os princípios da Administração Pública”.

Demais disso, a LIA estabelece sanções próprias que, ao lado das cominações penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, podem ser aplicadas isoladas ou cumulativamente. Dado que este Projeto enfocou os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, a centralidade da análise será as sanções que envolvem ressarcimento aos cofres públicos.

Lado outro, é importante ressaltar que a LIA, na qualidade de atuação civil, se liberta da figura do “*foro privilegiado*” presente na esfera criminal.

3. NOÇÕES METODOLÓGICAS

O Projeto Transparência Ativa trabalha com amostra de dados obtida por meio de pesquisa no Sistema Único (plataforma operacional atualmente em uso no Ministério Público Federal para processos administrativos, extrajudiciais e judiciais) pela equipe do Projeto, com auxílio da Coordenadoria Jurídica e de Documentação da Unidade.

Os dados foram cotejados com informações presentes no diretório da Seção Judiciária do Estado do Piauí, a fim de minorar eventuais debilidades, fragilidades ou, ainda, inconsistências próprias de sistemas operacionais. Ressalte-se, contudo, que o Projeto, tal qual toda ação humana, não se encontra isento de impropriedades, em que pesem as medidas de gerenciamento de riscos tomadas para garantir a higidez do banco de dados.

O Projeto considerou as sentenças judiciais de 1ª instância, independentemente da data de ajuizamento da ação ou, ainda, da época de ocorrência dos fatos analisados, proferidas no ano de 2018 que versam sobre atos improbidade administrativa, localizados em municípios piauienses.

Demais disso, foram selecionados os atos de improbidade administrativa que importem em



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PIAUÍ
PROJETO TRANSPARÊNCIA ATIVA**

prejuízo ao erário e que, portanto, o sistema de responsabilização da Lei nº 8.429/92 prevê o ressarcimento ao erário com uma das sanções aplicáveis (conforme esclarecido no item 2, supra). Os valores das condenações de ressarcimento presentes nas sentenças de 1ª instância foram tabulados em planilha do Excel e importaram em R\$ 5.451.564,04.

Importante ressaltar que os dados foram tomados até 31/09/2019. Logo, as modificações das informações (*ex vi*, por eventuais reformas integrais ou parciais de condenações em 2ª instância), após esse marco temporal, não foram contempladas pelo Projeto.

Ainda que o Projeto incorra em alguma impropriedade, é oportuno registrar que o seu portfólio é tridimensional (transparência – educação – cidadania) e, portanto, falhas ou desacertos pontuais no eixo da transparência não operam efeitos sobre as demais linhas de atuação, quiçá quando se percebe, hodiernamente, um fortalecimento da necessidade de atuação proativa dos órgãos de controle (eixos da educação e cidadania).

Esclarecidas essas noções metodológicas, necessárias ao entendimento do material produzido, registre-se, com fins ilustrativos, as dificuldades técnicas para medição do fenômeno da corrupção, sobretudo porque não se tem um conceito uniforme acerca dessa problemática nos diferentes países e culturas.

Assim, a medição da corrupção na Administração Pública se apresenta como um desafio do ponto de vista metodológico, cabendo aos projetos nesse sentido reconhecerem os limites envolvidos nas respectivas análises. Em outros termos, as conclusões advindas de projetos que lidam com a corrupção apresentam recortes parciais do fenômeno, frutos das premissas e conceitos estabelecidos ou, ainda, dos aspectos temporais considerados.

Ademais, tal qual esboçado no item 2, supra, o fenômeno da corrupção implica em atuação concertada de diferentes instituições (pluralidade institucional), reclama diferentes níveis de responsabilização (sanções civis, penais, administrativas) e, portanto, a análise de atos de improbidade administrativa no ano de 2018, em municípios piauienses, representa tão somente uma



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PIAUÍ
PROJETO TRANSPARÊNCIA ATIVA**

fatia pinçada desse emaranhado de análises que decorrem do sistema normativo brasileiro.

4. MAPEAMENTO DAS CONDENAÇÕES

O material colhido pela equipe do Projeto foi tabulado em planilha do Excel com valores de condenação, ano, resumo do fato, município envolvido, entre outras informações. Organizado esse acervo, procedeu-se a algumas reflexões sobre os resultados encontrados. Elegeu-se, para tanto, a análise dos dados à luz da variável Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), seja pela sua ampla utilização em estudo acerca de qualidade de vida/bem-estar, seja pela composição do índice considerar o tripé educação-saúde-renda.

4.1. Índice de Desenvolvimento Humano - IDH

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador que reúne três dimensões representativas do conceito de desenvolvimento humano, quais sejam: I) Saúde: por meio da análise da expectativa de vida ao nascer; II) Educação: composição entre a taxa de alfabetização de adultos e taxa de escolarização bruta combinada; III) Renda: é o aspecto econômico, o padrão de vida por meio do PIB *per capita*, em dólares. Os sub-índices gerados são aglutinados no índice final IDH.

A escala do IDH é de 0 a 1, onde valores menores de 0,5 são considerados baixos; entre 0,5 e 0,8, médios; e, acima de 0,8, tidos como altos.

É consabido que o IDH enfrenta críticas quanto ao seu processo de construção, seja por agregar variáveis distintas, ou pela forma de mensuração dessas variáveis no resultado final do Índice. Em que pesem tais limitações, o IDH foi tomado como parâmetro de análise para esse Projeto, ante a sua consagrada utilização nos estudos acerca das condições de vida/bem-estar de uma dada população, já que considera dimensões investigativas mais amplas quando comparado ao



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PIAUÍ
PROJETO TRANSPARÊNCIA ATIVA**

PIB *per capita* (nuance meramente econômica).

Inicialmente, registre-se alguns dados importantes para as reflexões comparativas que se pretendem adiante:

	<i>IDH</i>
BRASIL	0,76
PIAUÍ	0,7
TERESINA	0,75

Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/panorama>

A primeira premissa estabelecida é de que os atos de improbidade administrativa analisados neste Projeto desviam recursos governamentais que poderiam ser direcionados para educação, saúde e programas sociais, o que impacta negativamente no bem-estar da população e, por óbvio, é refletido no IDH daquele município. Assim, tomar-se-ão os 10 municípios com maiores condenações em improbidade administrativa (valores monetários da sentença) para cotejá-los com o respectivo IDH.

<i>Município</i>	<i>Valor da condenação</i>	<i>IDH</i>
Santa Rosa do Piauí	R\$ 1.380.574,33	0,56
União	R\$ 1.055.030,00	0,57
Lagoa Alegre	R\$ 814.857,88	0,55
Cocal de Telha	R\$ 533.570,82	0,55
São Miguel da Baixa Grande	R\$ 315.340,67	0,56
Curralinhos	R\$ 265.035,06	0,55
Coronel José Dias	R\$ 239.000,00	0,54
Amarante	R\$ 188.194,00	0,59
Barras	R\$ 179.562,75	0,59



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PIAUÍ
PROJETO TRANSPARÊNCIA ATIVA**

Bonfim do Piauí

R\$ 177.477,98

0,54

Fontes: <https://cidades.ibge.gov.br/>

Todos os dez municípios que figuram no ranking estão abaixo da linha média (0,8) do IDH o que confirma, ainda que empiricamente, apenas pela simples observação, a premissa de que a corrupção, aqui tomada pela parcialidade dos atos de improbidade administrativa, prejudica o avanço nas condições de vida da população. Assim, as sentenças condenatórias mais vultosas revelam maiores prejuízos ao erário e, portanto, refletem menores numerários disponíveis para serem aplicados em prol do bem-estar da população.

Lado outro, é preciso registrar que a ausência de condenações ou, ainda, sentenças em valores menores não permitem deduzir que há uma melhoria da qualidade de vida da população. A uma, porque os recursos não desviados e aplicados em saúde, educação e programas sociais podem enfrentar percalços de gestão, o que impede o resultado satisfatório nas condições de vida. A duas, porque, conforme esboçado acima, o IDH é um índice multidimensional, que considera, em sua construção, variáveis unidimensionais e métodos de agregação próprios, os quais enfrentam algumas limitações no retrato da realidade social.

Dito isso, verificou-se que o desvio de recursos públicos nos municípios piauienses opera efeitos diretos e perversos sobre as condições de vida daquela determinada população, com diminuição da qualidade da saúde, educação e renda, o que impacta negativamente nos sub-índices considerados para o cálculo composto do IDH.

Com fins ilustrativos, percebe-se que o Município de Santa Rosa do Piauí/PI teve condenação para ressarcimento de valores aproximados de R\$ 1.380.574,33 por ato de improbidade administrativa, no recorte temporal considerado neste Projeto, e conta com IDH de 0,56.

Registre-se que, ainda que as condenações sejam do marco de 2018 e, por óbvio, se referirem a fatos pretéritos, o IDH é um indicador que permite obtenção de dados ao longo de vários recortes temporais. Assim, se houver necessidade comparativa ou para enriquecimento da análise, é



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PIAUÍ
PROJETO TRANSPARÊNCIA ATIVA**

permitida a comparação do IDH do ano no qual se deu o desvio retratado na sentença.

Por fim, é oportuna uma digressão argumentativa: ainda que o IDH sofra impacto negativo pela malversação de recursos públicos retratada nas sentenças condenatórias, conforme linha aqui defendida, não se pode, a *contrario sensu*, concluir que municípios que apresentem IDH médio ou alto são comandados por gestores probos. Conforme amplamente discutido acima, o IDH é indicador que depende de subíndices e procedimentos de conversão e, portanto, não permite tais deduções.

5. CONCLUSÕES

O contexto do Projeto Transparência Ativa direciona para a necessidade de fortalecimento dos eixos de transparência - educação - cidadania, dirigidos à sociedade, de modo geral, aos professores da rede pública de ensino e às crianças das comunidades atendidas, respectivamente.

Em última análise, a atuação ministerial visa tutelar bens jurídicos que foram lesados pela conduta ímproba do agente público. A análise dos fatos apresentados, o manejo da máquina judiciária e a resposta jurisdicional consonante ao pedido do Ministério Público visa uma reparação ou minoração dos efeitos deletérios dos atos de corrupção.

A punição não é um fim em si, mas uma atuação estatal para reparar a lesão sofrida. A sentença condenatória busca ressarcir valores que não foram devidamente aplicados em prol da população e que impactaram negativamente em sua qualidade de vida. Porém, há uma incongruência lógica. Ainda que haja a condenação e os valores sejam efetivamente revertidos ao erário, o prejuízo experimentado pela população desassistida em suas necessidades de saúde, educação, programas sociais, não será contornado.

Com isso, denota-se a necessidade de fortalecimento da sociedade para atuar em parceria com o Ministério Público, o que permitirá uma conduta preventiva aos atos ímprobos e, portanto,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PIAUÍ
PROJETO TRANSPARÊNCIA ATIVA**

aos prejuízos deles decorrentes. É importante reavivar os mecanismos e instrumentos voltados à prevenção do ato de improbidade.

Essa parceria com o corpo social possibilita que se supere a noção arraigada de investigações reativas (posterior ao cometimento do ato de improbidade administrativa e, conseqüentemente, do prejuízo ao erário) e se evolua para atuações proativas que buscam o combate de ato ilícito quando do seu curso, a fim de que o erário não seja dilapidado e, em última análise, ocorram prejuízos à qualidade de vida da população. Essa percepção de mudança na atuação das instituições de controle ganha, cada vez mais, espaço na agenda nacional e internacional, onde os conceitos de probidade, *accountability*, controle social e transparência são fortalecidos.

Assim, ainda que reconhecidas as limitações humanas e operacionais do Ministério Público, as quais esgarçam a capacidade de desenvolvimento de projetos e ações de caráter proativo, é preciso que se adotem posturas de estímulo da sociedade civil para diálogo permanente com as instituições de controle, a fim de acompanhar a aplicação dos recursos públicos em prol do bem-estar da população.

Teresina, novembro de 2019.