

O PATRIMÔNIO PÚBLICO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DIFUSO E O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE SUA PROTEÇÃO PREVENTIVA EXTRAJURISDICIONAL – ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS. ESCALA DE AÇÃO PROGRESSIVA

Rodrigo Otávio Mazieiro Wanis¹

Resumo: O presente artigo tem como objeto ou finalidade a demonstração da categorização expressa do patrimônio público como direito fundamental difuso e da importância e efetividade da atuação do Ministério Público na sua proteção preventiva extrajurisdicional, levando-se em conta as determinações normativas que obrigam à escorreita administração do referido conjunto de bens comuns e as funções e prerrogativas institucionais ministeriais. Visa também ao apontamento específico dos mecanismos dessa atuação, com uma breve noção teórica e alguns aspectos práticos, pautados pelo princípio da eficiência, em uma escala de ação progressiva.

Palavras-chave: Patrimônio público. Direito fundamental. Ministério Público. Proteção. Extrajurisdicional. Escala. Ação. Progressiva.

Sumário: 1. Introdução. 2. Patrimônio Público. 2.1. Conceito. 2.2. Patrimônio Público como Direito Fundamental Difuso. 3. Controle e Proteção do Patrimônio Público. 4. O Ministério Público como instrumento de proteção preventiva extrajurisdicional do Patrimônio Público. 4.1. Mecanismos de atuação extrajurisdicional do Ministério Público na proteção preventiva ou repressiva do Patrimônio Público. Aspectos teóricos e práticos. Escala de Ação Progressiva. 5. Considerações Finais. 6. Referências.

¹ Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais, graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos, em julho de 2004; Pós-graduado em Direito Privado, Tese de Direito Penal, pela UCAM – Universidade Cândido Mendes, em julho de 2006.

1. INTRODUÇÃO

O caráter transindividual e a relevância social conferidos pelo regime jurídico brasileiro ao patrimônio público consignam-lhe, conseqüentemente, a necessidade de controle e proteção por seus titulares, pelos administradores e pelas instituições legalmente assim determinadas.

A esse conjunto patrimonial comum, cuja titularidade é difusa à coletividade, o ordenamento jurídico confere ampla proteção preventiva e repressiva, consubstanciada em direito difuso constitucionalmente consagrado, cujo zelo e controle são direitos fundamentais a serem exercidos por todos os seus titulares e agentes públicos gestores, sendo atribuída a competência administrativa comum de todos os entes federativos para este fim.

Nesse contexto é que se insere o Ministério Público, como instrumento extrajurisdicional de proteção preventiva ao patrimônio público, por meio de uma interpretação sistemática das normas que definem e asseguram controle ao referido conjunto de bens e daquelas que traçam as funções ministeriais, a serem exercidas de uma forma escalonadamente progressiva, com base no princípio da eficiência.

O presente artigo tem como objeto a demonstração de que o patrimônio público é direito fundamental, expressa e normativamente consagrado e cuja proteção é poder-dever da Administração Pública, personificada em seus agentes públicos, dever de todos os membros da sociedade e, em especial, função constitucional e institucional do Ministério Público, sob a perspectiva de instrumento extrajurisdicional de proteção.

Desse modo, simplesmente, mostra-se de extrema relevância uma abordagem prático-científica do tema, à luz de uma interpretação sistemática da Constituição da República de 1988 e das normas infraconstitucionais que disciplinam a proteção do patrimônio público e as funções institucionais do Ministério Público, a fim de se consagrar a instituição ministerial como instrumento de zelo e controle, pacificadora das querelas sociais que envolvam o referido conjunto de bens de titularidade difusa, no plano extrajurisdicional. Nesse rumo, seja a atuação preventiva ou repressiva, o ideal é a utilização de uma atuação escalonada progressiva, com fulcro no princípio da eficiência, proporcionando soluções eficazes e céleres às demandas sociais, sem a necessidade de atuação jurisdicional.

2. PATRIMÔNIO PÚBLICO

2.1. Conceito

Pura e semanticamente, *patrimônio* revela a ideia do conjunto de bens e direitos, de natureza móvel ou imóvel, corpóreos ou incorpóreos, patrimoniais ou extrapatrimoniais, de que seja titular determinada pessoa, podendo dele dispor de acordo com as normas que regulam essas relações jurídicas (MARTINS, 2009, p. 43).

Atribuindo-se a titularidade do referido acervo de bens à Administração Pública e suas entidades estatais, bem como à coletividade, confere-se-lhe o caráter de patrimônio público.

O conceito normativo de patrimônio público foi lançado pela Lei nº 4717/65, que regula a Ação Popular, em seu artigo 1º, §1º: “Consideram-se patrimônio público, para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico, pertencentes à União, Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração indireta.”

Com maior preocupação com os entes estatais partícipes desse acervo patrimonial do que com sua conceituação, a Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa, dispõe que os atos de improbidade administrativa praticados em face de entidade que “receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou da receita anual” também se submetem a sua aplicação. Afere-se, pela redação desse dispositivo legal, que houve uma clara intenção do legislador em ampliar o conceito normativo de patrimônio público, estendendo sua concepção às entidades que, embora não componentes da estrutura Estatal, recebam dele qualquer tipo de aporte financeiro.

Mesclando-se o conceito semântico aos conteúdos normativos específicos, com o complemento conceitual doutrinário, pode-se determinar *patrimônio público* como o conjunto de bens e direitos (sociais e morais), de natureza móvel ou imóvel, corpóreos ou incorpóreos, patrimoniais ou extrapatrimoniais pertencentes aos entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), por meio da administração direta, indireta ou fundacional e à coletividade como titular ultimada, cuja conservação seja de interesse público e difuso, estando não só os administradores como também os administrados vinculados a sua proteção e defesa.

2.2. Patrimônio Público como Direito Fundamental Difuso

Nos dizeres precisos de Gregório Assagra de Almeida (2008, p. 302):

Os direitos e garantias constitucionais fundamentais compõem o núcleo de uma Constituição democrática e pluralista e possuem tanto dimensão subjetiva, a qual se liga às pessoas individuais e coletivas titulares, quanto objetiva, constituindo-se, nesse caso, parâmetro básico para a interpretação e concretização da própria ordem jurídica e da fixação dos parâmetros e valores do próprio Estado Democrático de Direito.

A par da divergência acerca da origem dos direitos fundamentais e afastando-se a existente diferenciação entre direitos humanos e direitos fundamentais² (direitos humanos: dimensão global traçada em documentos internacionais e direitos fundamentais: dimensão interna com positivação na ordem jurídica interna), certo é que, do Direito Natural ao Direito Positivo, por meio de uma evolução cronológica e histórica, cunhada a expressão “direitos fundamentais” (*droits fondamentaux*, França em 1770), chega-se à constitucionalização desses direitos basilares e sua clássica concepção geracional ou dimensional de Norberto Bobbio (BOBBIO, 1992, p. 15).

Passadas a primeira (direitos humanos de liberdade) e a segunda (direitos humanos de igualdade ou sociais) dimensões dos direitos fundamentais, é na terceira que se insere o patrimônio público, sua proteção e a moralidade administrativa. São direitos transindividuais, massificados, cuja titularidade é esparsa, difusa, atribuída a toda a coletividade, a exemplo dos direitos do consumidor, direitos ambientais, direitos relacionados ao desenvolvimento, à autodeterminação dos povos, à comunicação etc..³ Tal categoria decorre, logicamente, dos princípios da dignidade da pessoa humana e solidariedade ou fraternidade coletivas.⁴

2 Cf. CARVALHO NETTO; SAMPAIO, 2003.

3 Registramos que há dissonância doutrinária acerca da geração ou dimensão em que se inserem os direitos transindividuais. Adotamos, neste trabalho, a doutrina de Antônio Carlos Wolkmer.

4 O reconhecimento da força normativa dos princípios remonta a Bachoff, Forsthoff e Larenz, sendo que, desde o surgimento do Pós-Positivismo, ainda podemos fazer uso do conceito gizado por Crisafuli, em 1952: “Princípio é, com efeito, toda norma jurídica, enquanto considerada como determinante de uma ou de muitas outras subordinadas, que a pressupõem, desenvolvendo e especificando ulteriormente o preceito em direções mais particulares (menos gerais), das quais determinam e, portanto, resumem, potencialmente, o conteúdo: sejam, pois, estas efetivamente postas, sejam, ao contrário, apenas dedutíveis do respectivo princípio geral que as contém”. Enfim, são mandados de otimização de todo um sistema, sobretudo à luz da ordem constitucional, que asseguram direitos fundamentais aos destinatários das normas. Princípios são exigências de otimização, suscetíveis e abertas a várias concordâncias, ponderações, compromissos e conflitos. São, as normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionamentos fáticos e jurídicos. São ainda postulados que se irradiam por todo o sistema de normas com o fito de propiciar um padrão de interpretação, integração, conhecimento e aplicação das normas positivadas nesse mesmo sistema.

A necessária evolução humana e as inúmeras transformações relacionais culminaram na consagração da existência societária e no surgimento do Estado como gestor da *res publica*, fundando-se, pois, a coletivização do patrimônio, a bem comunitário, como consequência natural dos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade coletiva, consagrados internamente em nosso texto constitucional, respectivamente, como fundamento e como objetivo fundamental da república.⁵

Nessa perspectiva evolutiva, patrimônio público e moralidade administrativa são objeto de proteção tanto das declarações sociais (direitos humanos) quanto das Constituições (direitos fundamentais). Estão presentes em diversos documentos internacionais de positivação de direitos humanos: Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789), Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1996), Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (2003), entre outros.

No âmbito interno do sistema jurídico brasileiro é que se assentam esses direitos como fundamentais, inseridos no terceiro estrato dimensional evolutivo como direitos transindividuais difusos⁶ e tutelados não somente pela Constituição da República de 1988⁷ mas por diversas normas infraconstitucionais.

A positivação contundente desses direitos como fundamentais é consequência teleológica dos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade coletiva. Eis que o primeiro valor/vetor mandamental é matriz e objeto central de nosso ordenamento jurídico antropocêntrico, e o segundo, fator de coletivização de direitos e interesses que necessitam de titularização esparsa.

O caráter fundamental do patrimônio público, sob o aspecto objetivo, sobreleva-se quando tomado por base o dinheiro público, advindo da arrecadação tributária estatal, porquanto deve ser utilizado, por mandamentos constitucionais e legais cogentes, para a concretização de todos os outros direitos fundamentais (sobretudo os sociais) cuja titularidade é atribuída à coletividade.

A má gestão do patrimônio público, em especial do dinheiro público, acarreta consequências nefastas e desastrosas à realização das políticas públicas de emancipação social, cujo custeio estatal é determinado normativamente e, por isso, merece especial proteção de todas as espécies e por todos os responsáveis.

5 Cf. art. 3º, I, da Constituição da República de 1988.

6 A indicação difusa do patrimônio público e sua proteção, como espécies de direito transindividual, cuja divisão em difusos, coletivos e individuais homogêneos é expressa no art. 81, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8078/90.

7 Cf. arts. 5º, LXXIII, e 129, III, ambos da CR/88, entre outros dispositivos.

Afere-se, pois, de modo inconcusso, que o patrimônio público, tanto sob o aspecto subjetivo (titularidade individual e coletiva) quanto sob o aspecto objetivo (ordem jurídica), foi forjado, externa e internamente, como direito fundamental, porquanto se trata de conjunto de bens transindividuais e solidarizados, a bem da dignidade da pessoa humana, sendo parâmetro básico para a interpretação e a concretização da própria ordem jurídica e da fixação dos parâmetros e valores do próprio Estado Democrático de Direito. Merece, pois, assim como a moralidade administrativa, tutela ampla e irrestrita, posto que, conforme Fernando Rodrigues Martins (2009, p. 64), “a malversação do patrimônio público fere a concepção deontológica de um direito fundamental e importa na desapropriação violenta e lesiva de uma coletividade.”

3. CONTROLE E PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

O controle e a proteção do patrimônio público e à moralidade administrativa estão intimamente ligados aos princípios constitucionais norteadores da administração pública (atividade), insculpidos no art. 37 da Constituição da República.

O conceito etimológico de *controle* encerra bem a ideia propugnada para sua função quanto ao patrimônio público, sendo o ato de dirigir uma atividade, fiscalizando-a, inspecionando-a e orientando-a do modo mais conveniente. Em especial para o patrimônio público, no lugar da conveniência etimologicamente referida acima, o controle deve ser o mais eficiente possível, como determina o princípio constitucional da eficiência.

Controle eficiente do patrimônio público significa sua proteção, ou seja, a salvaguarda do direito fundamental à higidez desse conjunto de bens massificados contra qualquer espécie vilipêndio, por parte de quem quer que seja.

Não há especificação constitucional ou infraconstitucional sobre o momento para a deflagração do controle e da defesa do patrimônio público. A tutela desse conjunto de bens há de ser tão ampla e irrestrita que, vislumbrado o dano ou ameaça de dano a esse conjunto de bens coletivos, os legítimos responsáveis e a própria sociedade devem lançar mão de todas as espécies possíveis de salvaguarda, sejam elas preventivas ou repressivas.

Exemplo emblemático dessa amplitude protecional, quanto ao momento, é a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, na forma do art. 37, §5º, da Carta Maior. A base temporal das possíveis ações circunscreve-se à potencialidade de dano patrimonial.

A dicotomia momentânea referente ao controle efetivo do patrimônio público expressa-se em controle preventivo e controle repressivo, adotando-se como parâmetro exclusivo o instante da ocorrência das condutas omissivas ou comissivas lesivas ao patrimônio público. O controle, portanto, pode ser deflagrado antes ou depois da ocorrência dos resultados.

O controle preventivo, exercido antes da ocorrência concreta do dano ao patrimônio público, pode ser exercido por ações judiciais, políticas e administrativas específicas e tem por finalidade impedir e/ou, pelo menos, dificultar o surgimento dos danos patrimoniais decorrentes das condutas.

O repressivo, por sua vez, executado após a ocorrência do dano ao patrimônio público, pode ser exercido por meio de ações judiciais, políticas e administrativas específicas, cujas finalidades são a reparação ou a compensação integral do resultado lesivo causado e a punição dos agentes causadores e beneficiários.

A distinção avulta de importância na medida em que, no Brasil, culturalmente, são mais enfatizados os aspectos repressivos. Vale dizer, outorga-se pouca ênfase, inclusive pela sociedade e pela imprensa nacional, aos aspectos preventivos de controle e defesa do patrimônio público. Mesmo sendo mais eficientes, não se empresta o valor devido.

Estabelecido o momento de controle como gênero – preventivo e repressivo, definem-se seus meios e os sujeitos executores, subdividindo-se o controle do patrimônio público em político, administrativo e jurisdicional.

Embora esteja culturalmente arraigada em nosso sistema jurídico, a proteção repressiva, notadamente jurisdicional, levada a cabo pelos agentes de proteção externos à Administração Pública (legitimados ativos da Ação Popular e da Ação Civil Pública), faz-se necessária uma mudança de paradigma protecional, voltada a ser eminentemente preventivo e extrajudicial, momento em que o Ministério Público assume protagonismo institucional.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO PREVENTIVA EXTRAJURISDICIONAL DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Por uma interpretação teleológica e sistemática dos dispositivos constitucionais, afere-se que ao Ministério Público, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, cabe a proteção do patrimônio público, função que, aliás, foi forjada expressamente no art. 129, III, da CR/88.

Uma interpretação superficial e apressada da definição do artigo. 127⁸ da Constituição da República de 1988 poderia levar à falsa impressão de que as incumbências outorgadas ao *Parquet* deveriam ser exercidas na seara jurisdicional, porquanto tratar-se de instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado.

Todavia, esse entendimento é restritivo e inefetivo, indo de encontro às finalidades institucionais do moderno Ministério Público e à hermenêutica constitucional sobre direitos e garantias fundamentais, que são ampliativas e maximamente efetivas, como sinaliza o §2º do art. 5º da CR/88, verdadeira “cláusula geral dos direitos e garantias fundamentais”.

As normas constitucionais, dotadas de viés democrático e ampliativo dos direitos fundamentais, estabeleceram o Ministério Público como cláusula pétrea⁹, cujas funções institucionais, que antes lhe rendiam o papel de fiscal das normas legais, transformaram-no em protagonista da defesa da sociedade, da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Marcelo Pedroso Goulart (1998, p. 96) preleciona que existem dois modelos de Ministério Público: o *demandista* e o *resolutivo*. O demandista, prevalecente na prática, atua perante o Poder Judiciário, como agente processual, demandando do Estado-juiz medidas satisfativas para a solução dos problemas sociais, de regra, de forma repressiva. Tal forma de atuação é ineficiente e insuficiente, notadamente à proteção de direitos fundamentais transindividuais, porquanto incapaz de fazer a situação fática retornar ao *status quo ante*, alcançando apenas a mera punição do agente ou, se muito,

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

9 A conclusão de que o *Parquet* é cláusula pétrea decorre de uma interpretação finalística e sistemática das normas constitucionais. O art. 127 determina que o Ministério Público é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, não pode ser abolido ou extirpado de nosso sistema jurídico democrático. Por fim, como lhe foi atribuída a função de defender o regime democrático, insere-se, pois, nos incisos II e IV do §4º do art. 60 da Constituição da República, como cláusula pétrea.

medidas compensatórias, sem, contudo, resgatar os direitos e os bens jurídicos já violados.

De outro lado, com atual relevo e destaque na concretização dos direitos e garantias individuais transindividuais, há o Ministério Público resolutivo, cuja atuação é feita no plano extrajurisdicional, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social.

Levando-se em conta a concepção de Estado de Direito, sobrelevam-se a garantia de direitos de liberdade e participação política.¹⁰ Oportuniza-se, assim, a participação popular (ou social) nos destinos e na condução dos atos governamentais, sobretudo naqueles de ingerência sobre os direitos fundamentais, entre os quais, o patrimônio público e sua proteção.

Exsurge, daí, a figura do *Ombudsman*¹¹, como agente apolítico e independente, de investidura temporária, receptor das vozes inconformadas do povo contra as ações ou omissões ilícitas do Poder Público. No modelo jurídico-constitucional o Ministério Público assumiu esse mister, ainda que não exclusivamente, fulcrado no art. 129, II, da Constituição da República, o que ganha especial relevo quando se trata de patrimônio público.

É nesse contexto de resolutividade, longe da demanda jurisdicional, que se insere o Ministério Público como instrumento extrajurisdicional de proteção preventiva do patrimônio público.

Em afirmação à ineficiência da atuação ministerial repressiva e demandista, especificamente quanto aos direitos e interesses transindividuais, entre os quais se posiciona o patrimônio público, Gregório Assagra de Almeida (2010, p. 17-60) afirma:

[...] muitos danos, especialmente os de dimensão social (aqueles que afetam o ambiente; a saúde do consumidor; a criança e o adolescente; o idoso; a saúde pública etc.), não são possíveis de reparação in natura. Portanto, só restaria nesses casos uma tutela repressiva do tipo compensatória ou do tipo punitiva, que é espécie de tutela jurídica apequenada, já que não responde ao direito, a uma tutela jurídica genuinamente adequada, na sua condição de garantia fundamental do Estado Democrático de Direito (arts. 1º, 3º, e art. 5º, XXXV, da CF/88). [...]

10 Cf. BOBBIO, 1995, pp. 3 e s.

11 O instituto do *Ombudsman* surgiu primeiramente na Suécia, sendo que o primeiro deles foi efetivamente nomeado em 1810. Tinha função de guardião das leis e era totalmente independente do governo. Outro modelo de *Ombudsman*, cuja característica principal era ser o defensor dos direitos dos indivíduos frente a Administração Pública, surgiu na Finlândia, somente em 1919. No Brasil, uma figura similar à do *Ombudsman* surgiu em 1823 em projeto do constituinte José de Souza Mello que criava o Juízo do Povo para que a população pudesse reclamar de opressões e injustiças perante a Corte. Ressalte-se que a maioria dos autores não distingue entre *ombudsman* e ouvidor. A esse respeito estamos com Rubens Pinto Lyra, que observa que o ouvidor tem responsabilidade direta com a eficácia da Administração Pública, com a Justiça e com os direitos do cidadão. Por sua vez, o *ombudsman* tem relação com o controle da legalidade, função esta que para o ouvidor brasileiro é atribuição mediata, subsidiária (BATISTA SILVA, 2014).

Além de combater repressivamente os atos de improbidade, é razoável priorizar a atuação para evitar que ocorram atos dessa natureza, especialmente os que geram dano ao Erário [sic]. Muitas vezes torna-se impossível a recuperação dos ativos desviados, o que resulta em enormes prejuízos para a sociedade. A priorização da atuação preventiva pelos Promotores de Justiça, Procuradores de Justiça e Procuradores da República será um caminho legítimo e eficaz para proteger o patrimônio público.

O que direciona a atuação ministerial para o viés preventivo é a *evitabilidade* do resultado lesivo ao patrimônio público e a *irreversibilidade*, quase constante, dos danos aos direitos patrimoniais e extrapatrimoniais sociais.

Na seara do patrimônio público, a atuação do Ministério Público como instrumento de proteção preventiva extrajudicial ganha relevo quando são analisadas, logicamente, as consequências nefastas dos danos causados à sociedade pela má gestão ou malversação do conjunto de bens massificados.

Diante de todas as previsões constitucionais e infraconstitucionais de controle do patrimônio público, não se pode mais conceber a ideia de inércia das instituições de proteção, nem uma atuação meramente repressiva, sob pena de irreversibilidade danosa ou compensação insuficiente, exigindo-se, pois, da instituição ministerial, o controle extrajudicial preventivo, como a mais eficaz modalidade de proteção.

A evolução normativa e o dinamismo institucional do *Parquet* conferiram-lhe um arsenal de mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos que não se restringem às notícias de fato, inquéritos civis, procedimentos preparatórios e outros procedimentos administrativos.

A envergadura da instituição constitucional incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos e interesses transindividuais e individuais indisponíveis permite-lhe e exige-lhe uma ingerência necessária nas resoluções administrativas e sociais, a bem da dignidade da pessoa humana, que envolva a gestão do patrimônio público, que extrapola os meios convencionais repressivos de atuação.

Existem alguns meios extrajudiciais de atuação que podem (e devem) proporcionar aos órgãos de execução do Ministério Público uma legítima participação nas ações que envolvam direitos transindividuais, notadamente, o patrimônio público. É a confirmação instrumentalizada da dialética na gestão do patrimônio público.

A título de exemplo, citam-se: as audiências públicas, as recomendações e os compromissos de ajustamento de conduta.

Registre-se que, na seara patrimonial pública, tais instrumentos são utilizáveis, também, de forma repressiva extrajudicial, como ferramentas eficientes de cessação das condutas ilícitas e reparação dos danos eventualmente causados.

Voltando os olhos para a atuação preventiva, foco do trabalho, afere-se que diante da mencionada necessidade de evitação dos danos coletivos e da costumeira irreversibilidade dos resultados lesivos é que redunda a premência da utilização desses expedientes ministeriais de forma antecipada à lesão, de forma preventiva (porém, não exclusiva).

A *audiência pública* é o exemplo mais eloquente de participação social nos rumos administrativos do patrimônio público, eis que proporciona, de maneira prévia, a efetivação da democracia dialética (LEITE DA SILVA, 2014). A participação do Ministério Público, instituição expoente da função de *Ombudsman*, em audiências públicas cujo tema seja, direta ou indiretamente, a gestão do patrimônio público, é fator de legitimação social e controle preventivo, posto que proporciona ao órgão de execução ministerial efetiva e preventiva proteção do patrimônio público, pela prévia análise de todos os aspectos legais das ações propugnadas pela Administração Pública ou por particulares.

Tal ferramenta funciona como ótima fonte de elementos de informação para a formação da convicção ministerial, propiciando-lhe visão global da demanda e permitindo um vislumbre da melhor maneira de instrumentalizar a pacificação social.

Diante da perspectiva de dano ou má administração do patrimônio público, aqui com um viés por igual preventivo (o que não impede a utilização repressiva desses mecanismos), surgem, a cargo do Ministério Público, as *recomendações* e os *compromissos de ajustamento de conduta*, tidos como indicadores de parâmetros normativos para a atuação do propenso ofensor do ordenamento, conformando sua conduta aos ditames legais, impondo-lhe, inclusive, sanções inibitórias em caso de descumprimento.

Intimamente ligada à perspectiva de atuação ministerial como *Ombudsman*, surge a ferramenta da *recomendação*, cuja previsão normativa se encontra no art. 129, II, da CR/88 e nos arts. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), e 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União). Em resumo, a recomendação

tem natureza jurídica de ato administrativo¹² e se presta, no bojo de um procedimento administrativo ministerial (inquérito civil ou procedimento preparatório¹³), a apontar conduta ou perspectiva de conduta ilícita e diagnosticar sua correção. A recomendação funda-se em fontes normativas e na força persuasiva (jurídica, moral e política) do Ministério Público, com o fito de pontar a anomalia e convencer o agente a saná-la.

Basicamente, a recomendação pode expressar um conteúdo positivo (fazer algo ou suprir alguma omissão) ou negativo (não mais fazer algo). Não obstante essa dualidade de conteúdo, inegáveis podem ser os efeitos indiretos, tais como: a) influenciar juridicamente as ações e/ou omissões do agente recomendado; b) agir de forma psicológica na etapa precedente à ação e/ou omissão do destinatário; c) obrigar o destinatário a se manifestar; d) acaso atendida, gera o reconhecimento implícito da inadequação da conduta atestada e soluciona, extrajudicialmente, a ilegalidade; e) quando não acatada, serve de indicador do elemento subjetivo do agente para sua eventual responsabilização civil e/ou criminal; f) serve de instrumento de direcionamento da atuação institucional do próprio Ministério Público.

Desses efeitos exsurge a importância tática e prática, na seara da proteção ao patrimônio público, da utilização da recomendação como meio de apontamento da ilegalidade e de cientificação do agente praticante ou beneficiário do ilícito. A partir da recomendação e de sua publicação, afasta-se do agente ilegal ou do beneficiário do ilícito a possibilidade de alegação de desconhecimento da ilegalidade e, ao mesmo tempo, exigem-se dele as devidas providências sanatórias. Esse expediente age, diretamente, na *configuração do elemento subjetivo* do agente e/ou beneficiário, viabilizando a caracterização do dolo, exigido em alguns casos, para a responsabilização civil, administrativa e penal.¹⁴

Por isso tudo, o uso da recomendação deve ser comedido, sob pena de banalizar-se o poder extrajudicial de solução de ilicitudes do Ministério Público e reduzir sua eficácia.

12 Não há dissonância doutrinária a respeito da natureza jurídica da recomendação, pelo que citamos, por todos. Cf. ALMEIDA, 2007, p. 231.

13 A nomenclatura dos procedimentos administrativos pode variar de acordo com cada Ministério Público Estadual. Tomando-se de exemplo o Ministério Público de Minas Gerais, as recomendações somente poderão ser expedidas nos autos de um Procedimento Preparatório ou de um Inquérito Civil, conforme o art. 22 da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 3/2009.

14 Cite-se a referência doutrinária que alude ao tema, na seara do meio ambiente: “as recomendações não têm a mesma natureza das decisões judiciais, mas colocam o recomendado, isto é, o órgão ou entidade que as recebe, em posição de inegável ciência da ilegalidade de seu procedimento. Entregues as recomendações, prosseguindo o recomendado em sua atividade ou obra, caracteriza-se seu comportamento doloso, com reflexos no campo do Direito Penal ambiental” (MACHADO, 2005. p. 362-362.)

No mesmo sentido, praticamente com os mesmos efeitos, porém acrescido de caráter cominatório/coercitivo e com natureza jurídica de submissão (dimensão material) e de título executivo extrajudicial (dimensão processual), segue o *compromisso de ajustamento de conduta*, previsto no artigo 5º, §6º, da Lei nº 7.347/1985. Por meio do TAC, o compromissário reconhece irregularidade de sua conduta e assume, por título executivo extrajudicial (art. 585, II, do Código de Processo Penal), as obrigações determinadas, sob penalidade cominatório- financeira e execução judicial, em caso de descumprimento.

Assim como a recomendação, entre outras valências, serve de *delineador do elemento subjetivo do agente*, cuja produção probatória, em casos de ações civis públicas de improbidade administrativa, não é tarefa das mais fáceis, sobretudo pela forçosa exigência jurisprudencial para condenação.

Tomando por base o raciocínio até aqui esposado, a função institucional extrajudicial de proteção ao patrimônio público estabelecida no art. 129 da CR/88, por meio da promoção do inquérito civil (ou outros procedimentos), deve ser interpretada de forma ampliativa e com máxima efetividade, formas hermenêuticas próprias de normas que dispõem sobre direitos e garantias fundamentais – como o patrimônio público – conduzindo sua atuação para a efetiva prevenção, em vez da consequencial compensação posterior ao resultado lesivo.

Essa atuação ministerial preventiva e extrajudicial deve ser feita de forma irrestrita, valendo-se o órgão de execução de todos os mecanismos resolutivos postos à sua disposição para salvaguardar a defesa do patrimônio público, cuja lesão, por má gestão e improbidade, ocasiona efeitos que ultrapassam o mero desfalque financeiro ao erário, para atingir frontalmente a concretização das políticas públicas e o patrimônio moral da coletividade.

Nada impede, entretanto, que se proceda à atuação extrajudicial repressiva, acaso já configurada a conduta ilícita do agente público e beneficiários, como se explicitará a seguir.

4.1. Mecanismos de Atuação Extrajudicial do Ministério Público na Proteção Preventiva ou Repressiva do Patrimônio Público. Aspectos Teóricos e Práticos. Escala de Ação Progressiva

A atuação ministerial na seara da proteção ao patrimônio público pode revelar alguns dilemas práticos, sobretudo quanto à espécie de

mecanismo ou instrumento de atuação protetiva extrajurisdicional, preventiva ou repressiva, a ser utilizado diante de uma notícia de fato ilícito.

Constatada a perspectiva ou a prática de atuação ilícita de agentes públicos (e terceiros beneficiários) em detrimento do patrimônio público, abre-se ao Ministério Público o espectro de atuação protetiva extrajurisdicional, para o que tem à sua disposição os mecanismos ou instrumentos referidos alhures.

A utilização prática dessas peças de atuação deve considerar, fundamentalmente, o *princípio administrativo da eficiência*. Em outras palavras, vislumbrada a ameaça ou a lesão ao patrimônio público, ao órgão de execução do Ministério Público cabe a escolha do mais eficaz aparelho procedimental de atuação, levando em conta, inexoravelmente, a melhor relação entre a produtividade e economicidade (CARVALHO FILHO, 2008, p.27).

Não custa lembrar as lições de José dos Santos Carvalho Filho, no sentido de que: “A eficiência se refere ao modo pelo qual é processado o desempenho da atividade administrativa, ao passo que a eficácia se refere aos meios e instrumentos empregados pelos agentes no desempenho daquela e a efetividade, por fim, refere-se ao resultado obtido.”

Praticamente, é muito mais comum a utilização de *audiências públicas, recomendações e compromissos de ajustamento de conduta* como meios preventivos de atuação extrajurisdicional protetiva do patrimônio público, o que leva à noção obtusa de que tais expedientes seriam úteis apenas quando ainda não tenha ocorrido a conduta atentatória ao patrimônio público, ou seja, de forma preventiva.

Todavia, nada impede a utilização dessas ferramentas, mesmo após a constatação da ocorrência do ato ilícito, como instrumentos de cessação da conduta e de reparação de eventual prejuízo causado, porquanto, por uma interpretação teleológica de todos os citados dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que os disciplinam, afere-se que esse instrumental serve a uma atuação resolutiva (extrajurisdicional) eficiente.

Os mecanismos administrativos mencionados são úteis para o enfrentamento de situações jurídicas atuais, ou seja, para os atos das administrações atuais ou para o enfrentamento de situações herdadas de administrações passadas e mantidas sem questionamento.

Guiada pelo princípio da eficiência, propõe-se que a atuação extrajurisdicional do órgão de execução do Ministério Público na

defesa do patrimônio público, em alguns casos, siga uma *escala de ação progressiva*, lançando mão da *Recomendação* e, em seguida, do *Compromisso de Ajustamento de Conduta*, visando à solução mais rápida e menos custosa da demanda, sem prejuízo da eventual ação de improbidade administrativa, em casos de patente ilícito ímprobo.

Para trazer uma abordagem prática da utilização das ferramentas de atuação ministerial extrajudicial, cite-se uma tormentosa questão afeta à curatela do patrimônio público: a delegação permissiva da prestação do serviço público de transporte individual – TÁXI.¹⁵

Em inúmeros municípios brasileiros existe situação de total afronta às normas protetivas do patrimônio público revelada pela delegação ilegal e personalizada da prestação do serviço público de transporte individual – TÁXI. É usual a Administração Pública municipal delegar a alguns administrados a prestação desse serviço, sem a necessária precedência de procedimento licitatório próprio, conforme determinação expressa dos arts. 37, XXI, e 175, da Constituição da República; da Lei nº 12.587/2012; da Lei nº 8.987/1995 e da Lei nº 8.666/1993. Tal conduta ilícita pode revelar ato de improbidade administrativa, ao menos por violação aos princípios da administração pública (atividade), nos termos do art. 11 da Lei nº 8.429/1992.

Diante desse quadro fático, e adotando-se a linha de atuação resolutiva do Ministério Público, qual seria o melhor instrumento de atuação a ser utilizado? Não há regra de determinação da atuação funcional, sobretudo por conta do princípio institucional da independência funcional, expressa no art. 127, §1º, da CR/88, mas, com base no princípio da eficiência, pode-se traçar uma *linha de atuação funcional extrajudicial escalonada*: em primeiro lugar, utiliza-se a *Recomendação*, como meio pedagógico e persuasivo; acaso ineficaz e ainda incabível o ajuizamento de Ação Civil Pública ou não constatada a improbidade, colhe-se o *Termo de Ajustamento de Conduta*, com o imaneente reconhecimento da ilicitude e a eficiente estipulação de multa civil cominatória.

Tomando-se por base o caso prático e exemplificativo das permissões do serviço de TÁXI, constatando-se, no bojo de um procedimento ministerial (inquérito civil ou procedimento preparatório), que as delegações ocorreram sem a precedência de licitação, o órgão de execução do Ministério Público poderia expedir uma *Recomendação*, por meio da qual apontaria a ilegalidade e sugeriria a solução extrajudicial para o caso. Acaso atendida,

15 O serviço público de transporte individual de passageiros (TÁXI) foi recentemente disciplinado pela Lei nº 12.587/2012, que determinou, expressamente, a delegação aos particulares prestadores por meio de permissão (Lei nº 8.987/1995), que atrai a necessidade imperiosa de prévia licitação, conforme os arts. 37, XXI, e 175, da CR/88, e a Lei nº 8.666/1993.

encerrar-se-ia o procedimento em que fora expedida e a demanda social pela preservação do patrimônio público estaria solucionada.

De outro giro, não acatada a recomendação e permanecendo-se irregulares as concessões municipais, surgiriam duas opções ao *Parquet*: ajuizar uma ação civil pública, com pedidos de cumprimento de obrigações de não fazer (impedir novas delegações) e de fazer (realização de licitação) ou tomar um compromisso de ajustamento de conduta, para viabilizar a solução extrajurisdicional.

A escolha pela judicialização ou não da demanda para cumprimento das obrigações legais indicadas na recomendação e que estejam inadimplentes deve ser analisada à luz dos princípios da legalidade, da proporcionalidade e da eficiência. Quanto à improbidade, uma vez constatada, cabe ao Ministério Público buscar a responsabilização do agente público e dos beneficiários, em juízo, posto que os direitos lesados são indisponíveis, aos quais não se pode renunciar, sobretudo em se tratando de legitimidade processual extraordinária.

Repise-se que, em qualquer situação prática dada à análise ministerial, uma vez constatada a improbidade administrativa, o princípio da legalidade impõe ao órgão de execução do *Parquet* o ajuizamento da respectiva ação de improbidade administrativa, com vista à aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.249/92.¹⁶ Conforme mencionado alhures, a recomendação foi um ótimo meio para a configuração do elemento subjetivo doloso do agente público.

Por outro lado, pode ser ainda possível, e mais eficiente, a solução extrajurisdicional da querela, como em casos de ilegalidade em que ainda não haja prejuízo ao erário. Nessas hipóteses, nas quais o serviço de transporte esteja, efetivamente, sendo prestado (ainda que de forma ilegal), a utilização do TAC pode ser bastante à regularização e mais eficiente do que um longo e debatido processo judicial, até mesmo para evitar a descontinuidade do serviço e o enriquecimento sem causa do município.

Cita-se aqui o caso prático do Inquérito Civil nº MPMG. 0435.13.000008-4, vivenciado na comarca de Morada Nova de Minas/MG, em que se seguiu a *escala de ação progressiva*, primando-se pela resolutividade e gerando ótimos resultados. Constatada a ilegalidade, em primeiro lugar, expediu-se uma Recomendação; posteriormente, tomou-se um TAC e, por fim, ingressou-se em juízo com as ações civis públicas correspondentes (ACP de execução do TAC, ACP de execução da multa cominatória e ACP por Improbidade Administrativa).

¹⁶ No caso em comento, houve improbidade administrativa, por incursão nos arts. 10, VIII, e 11, II, ambos da Lei de Improbidade Administrativa.

Na referida hipótese, constatado que os serviços de transporte público individual (TÁXI) sempre foram prestados na comarca mediante concessões personalizadas, não precedidas de licitação, instaurou-se o respectivo inquérito civil, no bojo do qual expediu-se uma Recomendação para a tentativa de regularização da questão.

Recomendou-se ao município o cumprimento da obrigação de não mais exarar concessões, a obrigação de rescisão das concessões em vigor e a obrigação de promover a licitação correspondente.

O ente federativo cumpriu, de plano, a primeira obrigação de não fazer e deu moroso início à resolução administrativa das concessões ilegais que vigoravam, sem, contudo, promover a licitação atinente.

Desatendida, em parte, a recomendação, o Ministério Público, ainda na esteira extrajudicial, tomou do administrador público um Termo de Ajustamento de Conduta, pelo qual o compromitente se obrigou a extinguir as concessões ainda em vigor e a promover a licitação. A opção pela resolutividade extrajudicial se deu com base no princípio da eficiência, posto que, devido ao reduzido número de concessões a serem delegadas, o procedimento licitatório seria célere, não se justificando, ainda, o ajuizamento de uma ação civil pública.

Devido à mora anual do administrador em cumprir as cláusulas do TAC, e constatada a má-fé em manter, sabidamente, sua conduta ilegal, somente aí se optou pelo ajuizamento das respectivas Ações Cíveis Públicas de Execução de Título Extrajudicial (para o cumprimento das obrigações e para a cobrança da multa cominatória) e da Ação de Improbidade Administrativa.

A regularização da situação se deu logo após a citação do réu, que se dignou a realizar, comprovadamente, todas as obrigações assumidas no TAC, culminando com os contratos administrativos de concessão do serviço público licitado e a extinção do processo, com a solução da demanda social. Registre-se, todavia, que segue em curso o processo de responsabilização por ato de improbidade administrativa, iniciado por já referida Ação Civil de Improbidade Administrativa.

No caso em comento, a *recomendação* foi um instrumento eficaz de apontamento das irregularidades e de cientificação do agente público, para configurar seu elemento subjetivo. O *termo de ajustamento de conduta* surtiu os efeitos de reconhecimento das irregularidades e impingiu caráter cogente, por meio da multa por inadimplência, fixando, ainda mais, o dolo do agente ímprobo. Por fim, não cumpridas as obrigações, coube o ajuizamento das respectivas ACPs e da Ação de Improbidade Administrativa consequente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de constante desenvolvimento humano e social traz a reboque, como natural imanência, a coletivização de direitos e interesses com o objetivo de promoção dos direitos e dos interesses de toda a coletividade.

Sob as bases dos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade ou da fraternidade coletivas, surge o patrimônio público que, tanto sob o aspecto subjetivo (titularidade individual e coletiva) quanto sob o aspecto objetivo (ordem jurídica), foi forjado externa e internamente como direito fundamental, para o qual o sistema jurídico conferiu amplo, irrestrito e obrigatório controle jurisdicional e extrajurisdicional.

Por uma interpretação teleológica e sistemática dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, conclui-se, inexoravelmente, que incumbe ao Ministério Público a proteção do patrimônio público, definido como direito fundamental. Não se pode mais conceber a ideia de inércia das instituições de proteção e nem uma atuação meramente repressiva, sob pena de irreversibilidade danosa ou compensação insuficiente, exigindo-se, pois, da instituição ministerial, o controle extrajurisdicional preventivo, como a mais eficaz modalidade de proteção.

Consectário, com base no princípio da eficiência, cabe ao órgão de execução trilhar sua atuação por via progressiva, utilizando, respectivamente, os mecanismos da recomendação e do compromisso de ajustamento de conduta, visando à resolução extrajurisdicional, preventiva ou repressiva. Acaso insuficientes, ou se já verificado o ato de improbidade administrativa, abre-se ao *Parquet* a via judicial, pela qual buscará, em nome da sociedade, o cumprimento das obrigações inadimplidas e a responsabilização do agente público e dos beneficiários pelos atos de improbidade administrativa, em uma verdadeira *escala de atuação progressiva*.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria de Los Derechos Fundamentales [Theorie der Grundrechte]*. Tradução de Ernesto Garzon Valdés. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por*

uma nova *summa divisio* constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

_____. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

_____. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores da ampliação de sua legitimação social. In: CHAVES, Cristiano et al.(Coord.). *Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 3.ed., atualizada por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2011.

AVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BATISTA SILVA, Wanderley. Procurador de Justiça Ouvidor-Geral do Ministério Público do Paraná. Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3>>. Acesso em: 25 out. 2014.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Tutela Jurisdicional Cautelar e Atos de Improbidade Administrativa. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. (Org.). *Improbidade administrativa, questões polêmicas e atuais*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade* – para uma teoria geral da política. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

_____. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 7.ed. Brasília: UnB, 1996.

_____. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *Il futuro delle democrazia*. Einaudi, Torino, 1995.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRASIL. Constituição da República, de 1988. Brasília: Senado Federal, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 20.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Coordenação José Adércio Leite Sampaio. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Cadernos Democráticos, 1999.

_____. Tomemos a Sério o Silêncio dos Poderes Públicos – O direito à emanção de Normas Jurídicas e a proteção judicial contra omissões normativas. In: TEIXEIRA, Sávio de Figueiredo (Coord.) *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALLARI, Adílson de Abreu. A Responsabilidade do Agente Político. *Boletim de Direito Administrativo*, fevereiro de 2001.

DWORKIN, Ronald. *Sovereign Virtue, The Theory ad Practice of Equality*. 4ª tiragem, London: Harvard university Press, 2002.

FAGUNDES, M. Seabra. Conceito de Mérito no Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo* nº 23/1.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Hermenêutica*. São Paulo: Malheiros, 1997.

FARIAS, Luciano Chaves de; OLIVEIRA, Alexandre Albagi; GHIGNONE, Luciano Taques. *Estudos sobre improbidade administrativa*. 2.ed. Salvador: Jus Podivm, 2013.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa e crimes de prefeitos*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, *Licitações e contratos e outras normas pertinentes*. 10. ed. São Paulo: Fórum, 2009.

FERRAZ, Sérgio. *O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988*. In: *Revista de Direito Administrativo* nº 188/64.

FERRAZ, Sérgio; FIGUEIREDO, Lúca Valle. *Dispensa e inexigibilidade de licitação*. São Paulo: Malheiros, 1994.

GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa*. 6. ed, ver. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GHIGNONE, Luciano Taques. In: FARIAS, Luciano Chaves de; OLIVEIRA, Alexandre Albagi; GHIGNONE, Luciano Taques. *Estudos sobre improbidade administrativa*. 2.ed. Salvador: Jus Podivm, 2013.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia – teoria e práxis*. São Paulo: LED, 1998.

HORTA, Raul Machado. Improbidade e corrupção. In: *Revista de Direito Administrativo* nº 236/121, 2004.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução de Luíz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAGO, Cristiano Álvares Valladares do. Improbidade administrativa. In: *Revista dos Tribunais* n° 787/791, 2001.

LEITE DA SILVA, Bartolomeu. Habermas e a Dialética do Esclarecimento. *En Contribuciones a las Ciencias Sociales, diciembre 2011*. Disponível em: <www.eumed.net/rev/cccss/16/>. Acesso em: 10 out. 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 13.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 8.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. A Lei de Improbidade Administrativa. In: *Justitia* n° 174/46, São Paulo, 1996.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público*. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos artigos 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil – doutrina e Jurisprudência*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 20.ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2007.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. Improbidade Administrativa: alguns aspectos controvertidos. In: *Revista de Direito Administrativo* n° 235/61, 2004.

OSÓRIO, Fábio Medina. As Sanções da Lei 8.492/92 aos Atos de Improbidade Administrativa. In: *Revista dos Tribunais* n° 766/88.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa comentada*. São Paulo: Atlas, 2002.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromi. *Tutela dos interesses difusos e coletivos*. 1.ed. 2^a triagem, rev. e atual. Ed. Juarez de Oliveira, 2006.

ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público e a efetividade do processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.