

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ERA DA GOVERNANÇA E DA INTEGRIDADE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO

ALANNA DE MELO SILVA

ESTAGIÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público desempenha papel essencial na proteção da probidade administrativa e na defesa dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Apesar de seu histórico de atuação repressiva, a eficácia do modelo tradicional de responsabilização por improbidade tem se mostrado limitada, evidenciada pelo baixo índice de condenações efetivas, estimado em apenas 1,59%.

Diante desse cenário, o Ministério Público tem se pautado pelos princípios da Nova Governança Pública (NGP), caracterizados pelo planejamento estratégico, atuação em rede, consensualidade, prevenção de ilícitos, integridade e transparência. Na prática, isso se traduz em ações que vão além da mera fiscalização, envolvendo a promoção de programas de *compliance* em órgãos públicos, orientação técnica aos gestores e incentivo a políticas preventivas que reduzam a ocorrência de atos ilícitos. Ao atuar de forma articulada com outras instituições e ao valorizar mecanismos consensuais, o MP reforça o controle da Administração, fortalece a responsabilização e a transparência e contribui para a consolidação de uma cultura ética e responsável no serviço público. Essa abordagem demonstra que o órgão não apenas reage a irregularidades, mas também busca transformá-las em oportunidades de melhoria institucional e de governança.

O presente estudo organiza-se em seis dimensões, visando apresentar a abrangência e

a relevância do MP na promoção da integridade e governança administrativa.

2. APLICAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE EM ÓRGÃOS PÚBLICOS

Os Programas de Integridade constituem instrumentos estruturados para prevenção, detecção e correção de ilícitos na Administração Pública, abrangendo auditorias internas, códigos de conduta, gestão de riscos e canais de denúncia. O MP incentiva a adoção e monitoramento desses programas, promovendo a cultura de *compliance* e assegurando a eficácia das práticas preventivas.

Instrumentos consensuais, como Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e Acordos de Não Persecução Cível (ANPC), viabilizam a inclusão de cláusulas atípicas que impõem a criação, execução e supervisão de programas de integridade, especialmente quando identificados riscos de irregularidades ou ocorrência de ilícitos. Tal abordagem extrajudicial fortalece a prevenção e contribui para reduzir negligência e condutas irregulares.

3. PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA RESPONSABILIZAÇÃO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Além de induzir práticas de integridade, o MP mantém sua função sancionadora e fiscalizadora, assegurando a responsabilização de agentes públicos. A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) estabelece critérios rigorosos, incluindo a exigência de dolo específico e a exclusão de atos culposos.

A atuação do MP, portanto, combina repressão judicial, quando necessária, com métodos preventivos e consensuais, buscando proteger o patrimônio público e reduzir riscos de ilícitos futuros. A legitimidade dessa função depende do próprio exemplo institucional, que deve refletir princípios de ética, transparência e responsabilidade.

4. GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO

A governança pública efetiva depende da transparência, do controle social e da *accountability*¹. O MP atua promovendo a divulgação de informações e permitindo a fiscalização cidadã da Administração. Leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) fortalecem o controle administrativo, ampliam a eficiência da gestão pública e consolidam a cultura de integridade, garantindo que os princípios constitucionais da Administração Pública sejam respeitados.

5. DESAFIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO DIANTE DAS NOVAS TECNOLOGIAS E DO COMBATE A ILÍCITOS

A introdução de tecnologias digitais na gestão pública, aliada à Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), impõe ao Direito Administrativo e ao MP novos desafios na fiscalização e prevenção de ilícitos. O *compliance* digital e a gestão de riscos tecnológicos tornam-se essenciais para garantir eficiência, detecção precoce de irregularidades e segurança institucional. O MP deve adaptar sua atuação para acompanhar essas transformações, promovendo uma Administração moderna, ética e eficiente.

6. COLABORAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E ARTICULAÇÃO ENTRE DIFERENTES ESFERAS DE FISCALIZAÇÃO

A atuação em rede é fundamental na NGP, permitindo que o MP integre suas ações com

órgãos de controle e outras instâncias governamentais para maximizar a eficácia da fiscalização. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) exemplifica essa articulação, promovendo intercâmbio de informações, padronização de boas práticas e cooperação institucional. Essa integração fortalece a prevenção de ilícitos e contribui para uma gestão pública mais ética e eficiente.

7. IMPORTÂNCIA DA ÉTICA E DA CULTURA DE INTEGRIDADE PARA A GOVERNANÇA PÚBLICA

A ética e a cultura de integridade são pilares da governança eficiente. O MP deve servir como referência institucional, incentivando práticas preventivas e consolidando uma cultura ética na Administração Pública. A implementação de programas de *compliance* e mecanismos de integridade previne corrupção, negligência e má gestão, promovendo a confiança da sociedade nas instituições públicas e fortalecendo a credibilidade do controle administrativo.

8. CONCLUSÃO

O Ministério Público tem transitado de um modelo repressivo e judicializante para um papel preventivo e indutor de integridade, fortalecendo a governança, a transparência e a cultura de *compliance* na Administração Pública.

A utilização de instrumentos consensuais, como TAC e ANPC, permite consolidar práticas éticas, aumentar a eficiência e prevenir irregularidades. Apesar dos avanços, desafios persistem, especialmente em razão da exigência de dolo específico e da limitação da ação coletiva na LIA, que podem comprometer a eficácia da lei. A superação desses obstáculos depende da contínua atuação do MP como guardião da probidade administrativa, promovendo ética, integridade e boa governança.

¹ O termo *accountability*, de origem inglesa, refere-se à *responsabilização, transparência e prestação de contas* no âmbito da administração pública, significando que gestores e instituições devem justificar suas decisões e atos perante a sociedade e órgãos de controle, garantindo legalidade, ética e eficiência na gestão.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas*, São Paulo, jan./jun. 2011, p. 75-98.
- ATIENZA, M. Contribución para una teoría de la legislación. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, [s. l.], n. 6, p. 385-403, 1989.
- FILHO, Wilson Accioli de Barros; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Inquérito Civil Público e Acordo Administrativo: apontamentos sobre o devido processo legal adequado, contraditório, ampla defesa e previsão de cláusula de segurança nos termos de ajustamento de conduta (TACs). In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (coord.), FILHO, Wilson Accioli de Barros (org.). *Acordos Administrativos no Brasil. Teoria e Prática*. São Paulo: Almedina, 2020.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assagra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 843989/PR. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, 18 ago. 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 19 set. 2023.
- CABRAL, Antônio do Passo. A Resolução n. 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as convenções processuais. In: CABRAL, Antonio; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Coords.). *Negócios processuais*. Salvador: Juspodivm, 2015.
- CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (coord.). *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça Multiportas*. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. Salvador: Editora Juspodivm, p. 35-66, 2017.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- DUTRA, C. R. de A. *A exigência constitucional de qualidade formal da lei e seus reflexos no processo legislativo e no controle de constitucionalidade*. 2014. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris. Teoría del derecho y la democracia*. 2. Teoría de la democracia. Trad. Perfecto Andrés Ibáñez [et al.]. Madrid: Trotta, 2011.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- GARCIA, Emerson. A Consensualidade no Direito Sancionador Brasileiro: Potencial de Incidência no Âmbito da Lei nº 8.429/1992. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, nº 66, p. 29-82, out./dez. 2017.
- GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa: manual e roteiro de atuação*. 2ª ed. Brasília: MPF, 2019.
- GRAU, Eros Roberto. As Relações Entre os Poderes no Décimo Aniversário da Constituição de 1988. In: FIOCCA, Demian. GRAU, Eros Roberto (Org.). *Debate sobre a Constituição de 1988*. São Paulo: Paz e Terra, p. 69-76, 2001.
- MADER, L. Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. *Congresso Internacional de Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte, 10-13 set. 2007. In: Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2009.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. *Revista de Direito Ambiental*, v. 41, p. 93, 2006.
- MORAIS, C. B. *Manual de Legística*. Lisboa: Verbo, 2007.
- MORENO, Pedro t. Nevado- Batalha. *Adoção e controle de decisões públicas: integridade e legitimação institucional pelo acerto*. Florianópolis: Habitus, 2022.
- NASCIMENTO, R. S. *Teoria da legislação e argumentação legislativa na Espanha e no Brasil: análise dos cenários das leis sobre a violência contra a mulher*. 2018. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- PAINE, Thomas. *O Senso Comum e a Crise*. Trad. Vera Lúcia de Oliveira Sarmento. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- PIRONTIN, Rodrigo; FÉDER, Marcela; VITÓRIA, Maria. Integridade e o Ministério Público: uma abordagem prática sobre os programas de integridade e a sua missão institucional. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público*, v. 10, p. 331-345, 2023.
- SANTIAGO, Francisco Silvano Rodrigues. *Compliance e governança municipal*. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, Rio Branco, 2021.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- SCOLARI FILHO, E. R; SILVA, E. A. C. A. da. O juízo da improbidade administrativa enquanto mero homologador criminal: o sistema da confusão instituído pelo art. 21, §4º, da Lei 8.429/92 (Lei 14.230/21). In: *Aspectos controvertidos da lei de improbidade administrativa: uma análise crítica a partir dos julgados dos tribunais superiores*. Curitiba: Escola Superior do Ministério Público do Paraná, 2022. p. 27-42.
- SPINARDI, F. L. *O acordo de não persecução civil após a reforma da Lei de Improbidade Administrativa*. 2023. Dissertação (mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023.
- WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. Implementação de Programas de Integridade por meio de cláusulas atípicas em acordos propostos pelo Ministério Público na defesa do patrimônio público. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* nº 94, out./dez. 2024.
- ZANETI JR., Hermes. O direito coletivo à probidade administrativa: análise da Lei n. 14.230/2021 sob o enfoque da Teoria da Legislação. *Revista Científica Semana Acadêmica*, Fortaleza, v. 11, 240ª ed., 2023.
- ZENKNER, Marcelo. As recomendações do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre integridade pública e seus reflexos no Ministério Público brasileiro. In: SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (coordenadores). *Temas atuais de compliance e Ministério Público: uma nova visão de gestão institucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro*. Brasília: Enap, 2019.