

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO FOMENTO À IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS

FELIPE HILÁRIO CESAR DOS SANTOS¹

ESTAGIÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno da globalização, marcado pela emergência de complexos grupos empresariais e pela fluidez das fronteiras estatais, trouxe novos desafios para o Direito Penal e para a Administração Pública. A crescente complexidade das estruturas organizacionais, a descentralização de decisões e a divisão de tarefas dificultam a responsabilização por ilícitos, evidenciando a insuficiência dos modelos clássicos de controle estatal, tradicionalmente focados na repressão individual. Nesse cenário, a prevenção de riscos torna-se uma estratégia central, exigindo novos paradigmas de regulação.

É nesse contexto que os programas de integridade, ou *compliance*, surgem como ferramentas essenciais para a promoção de uma cultura de conformidade legal e ética no seio das organizações. Concebidos como um sistema de “autorregulação regulada”, os programas de *compliance* representam a transferência de parte da responsabilidade de controle para o próprio ente, que passa a ter o dever de implementar mecanismos internos de prevenção, detecção e resposta a irregularidades. A adoção de um programa de integridade efetivo visa, em última análise, internalizar parâmetros de legalidade e ética, afastando a reprovabilidade da conduta institucional.

Na esfera pública, especialmente no âmbito municipal, a implementação de tais programas é fundamental para garantir que a gestão dos recursos e das políticas públicas atenda aos princípios constitucionais de moralidade, impessoalidade e eficiência, beneficiando dire-

tamente o cidadão. Contudo, a realidade dos municípios, em especial os de menor porte, impõe desafios significativos, como a escassez de recursos e a falta de conhecimento técnico especializado, que dificultam a estruturação de programas de integridade robustos.

Diante dessa problemática, o Ministério Público, em sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica e do patrimônio público, emerge como um ator institucional com potencial para transcender sua tradicional função reativa e sancionatória. A Instituição pode atuar como um agente indutor, fomentando a adoção de políticas de integridade e contribuindo para a modernização da gestão municipal.

Assim, o problema que orienta este artigo pode ser formulado da seguinte forma: de que forma o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), para além de sua função repressiva tradicional, pode atuar de maneira proativa e resolutiva para incentivar a efetiva implementação de programas de integridade na administração pública dos municípios mineiros?

O objetivo deste trabalho é, portanto, analisar os instrumentos jurídicos e institucionais à disposição do MPMG para fomentar essa cultura de integridade. A análise partirá da fundamentação teórica dos programas de *compliance*, passando pelo detalhamento das ferramentas de atuação do Ministério Público, como a Recomendação, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e a Ação Civil Pública e culminando na discussão de estratégias e desafios para uma atuação ministerial efetiva no contexto de Minas Gerais.

¹ Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

2. PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A crescente complexidade das estruturas sociais e a proeminência dos entes coletivos como atores centrais na geração de riscos levaram a uma necessária evolução do Direito, que passou a buscar mecanismos de controle para além da tradicional repressão penal individual (Weiblen, 2023, p. 123). No âmbito da Administração Pública, essa transformação se manifesta na consolidação da governança como um sistema de direção e monitoramento voltado à eficiência e à probidade. Nesse contexto, os programas de integridade, ou *compliance*, emergem como o principal instrumento para a materialização de uma gestão pública íntegra e em conformidade com o ordenamento jurídico.

2.1. FUNDAMENTOS DO COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO

O termo *compliance*, originário do verbo inglês “to comply”, traduz o dever de estar em conformidade com leis, regulamentos e diretrizes, sejam elas internas ou externas (Comiotto, 2020, p. 6). Aplicado ao setor público, o conceito transcende a mera legalidade estrita; ele representa um conjunto de mecanismos internos desenhados para prevenir e detectar desvios, fraudes e, especialmente, atos de corrupção e responder a eles, assegurando que a atuação estatal esteja alinhada com elevados padrões éticos e com o interesse público.

Conforme definido no Plano de Integridade da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE-MG), a integridade deve ser entendida em sentido amplo, abrangendo:

tanto a dimensão da conduta ética individual e da moralidade administrativa quanto o compromisso com a missão institucional e a busca incessante para alcançar os objetivos finalísticos das políticas públicas (CGE, 2018, p. 3).

A implementação de um programa de integridade eficaz se estrutura sobre um modelo de “autorregulação regulada”, no qual o próprio ente público, a partir de diretrizes gerais estabelecidas pelo Estado, assume a responsabilidade de gerir seus riscos e fortalecer sua

cultura organizacional (Alencar, 2019, p. 49). Os pilares essenciais que sustentam esse modelo são:

a) Comprometimento da Alta Administração: O apoio visível e inequívoco dos dirigentes máximos, prefeitos, secretários e presidentes de autarquias é a condição fundamental para o sucesso do programa. Esse “tom que vem do topo” (*tone from the top*) demonstra o compromisso real com a ética e a legalidade, fomentando uma cultura de integridade que se dissemina por toda a organização (CGE, 2018, p. 12);

b) Análise e Gestão de Riscos: Consiste no processo sistemático de identificar, avaliar e tratar os riscos que podem comprometer os objetivos institucionais, incluindo a ocorrência de atos de corrupção. A gestão de riscos permite que os controles internos sejam direcionados de forma inteligente para as áreas mais vulneráveis da administração municipal (CGE, 2018, p. 54);

c) Controles Internos, Políticas e Procedimentos: Refere-se à formalização de regras claras e procedimentos que devem ser seguidos por todos os servidores. O principal instrumento aqui é a elaboração de um Código de Ética e Conduta, que serve de guia para dilemas práticos, abordando temas como conflito de interesses, nepotismo e o recebimento de presentes e hospitalidades (CGE, 2018, p. 91);

d) Canais de Denúncia e Medidas Disciplinares: A existência de canais seguros e confidenciais para o reporte de irregularidades, com a devida proteção ao denunciante de boa-fé, é vital para a detecção de ilícitos. A apuração rigorosa e a aplicação de sanções disciplinares justas reforçam a seriedade e a efetividade do programa (CGE, 2018, p. 97).

A adoção de tais medidas demonstra um esforço organizacional que, no limite, pode afastar a reprovabilidade da conduta institucional. Quando um ilícito ocorre apesar da existência de um programa robusto, não se trata de uma falha da organização, mas de um desvio individual, o que reforça a tese de que o *compliance* eficaz pode funcionar como uma excludente de culpabilidade da pessoa jurídica (Santos, 2020, p. 1).

2.2. A OBRIGATORIEDADE E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

A exigência de programas de integridade na esfera municipal não é uma mera recomendação de boa gestão, mas uma consequência direta dos princípios basilares do Direito Administrativo, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralida-

de, publicidade e eficiência. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), ao sancionar condutas que atentam contra esses princípios, evidencia a obrigação do gestor público de zelar pela probidade, o que se materializa, de forma preventiva, por meio de um programa de integridade.

A legislação infraconstitucional moderna reforça essa tendência. A nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), por exemplo, condiciona a celebração de contratos de grande vulto à existência de programas de integridade na esfera privada, o que, por simetria, eleva o padrão de exigência também para o ente público contratante. Em Minas Gerais, a matéria foi recentemente atualizada com a instituição da Política Mineira de Promoção da Integridade (PMPI), criada pelo Decreto Estadual nº 48.419, de 16 de maio de 2022, que estabelece as novas diretrizes estaduais para o tema, servindo de norte para os municípios.

Apesar do robusto arcabouço normativo, a implementação de programas de integridade nos municípios mineiros enfrenta desafios consideráveis. A vasta diversidade de portes e capacidades institucionais, a escassez de recursos financeiros e de pessoal qualificado e, por vezes, uma cultura política local pouco afeita a mecanismos rigorosos de controle e transparência, representam obstáculos que demandam uma atuação indutora por parte dos órgãos de controle.

3. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INDUTOR DE POLÍTICAS DE INTEGRIDADE

Diante do cenário de fortalecimento da agenda de integridade e dos desafios enfrentados pelos municípios, o Ministério Público assume um papel que transcende sua tradicional função repressiva. A Instituição evolui de um perfil meramente reativo, focado na persecução de atos de improbidade já consumados, para um perfil resolutivo e indutor de políticas públicas, atuando de forma proativa para prevenir a ocorrência de ilícitos e aprimorar a gestão administrativa.

3.1. A EVOLUÇÃO DO PERFIL INSTITUCIONAL: DO REATIVO AO RESOLUTIVO

A Constituição Federal confere ao Ministério Público a missão de zelar pelo patrimônio público e social e pelos princípios regentes da Administração Pública (art. 129, III, CF). Historicamente, essa tutela se materializou, em grande parte, pelo ajuizamento de Ações Cíveis Públicas por ato de improbidade administrativa, um mecanismo de natureza sancionatória. Contudo, a complexidade da má gestão e da corrupção sistêmica demonstrou que apenas punir o dano após sua ocorrência é uma estratégia insuficiente.

A atuação moderna do Ministério Público, portanto, volta-se, cada vez mais, para a prevenção, buscando evitar que o ilícito ocorra. Essa abordagem resolutiva está alinhada às finalidades do *compliance*, que visa justamente criar uma cultura organizacional que neutralize os fatores criminógenos e incremente o risco de detecção de comportamentos desviantes (Weiblen, 2023, p. 125).

Ao fomentar a implementação de programas de integridade nos municípios, o MPMG atua diretamente na causa dos problemas, promovendo uma gestão mais transparente, controlada e eficiente, o que, por consequência, reduz a incidência de atos de improbidade.

3.2. INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DO MPMG

Para exercer essa função indutora, o Ministério Público dispõe de um robusto arsenal de instrumentos, com especial destaque para os mecanismos extrajudiciais, que favorecem o diálogo e a construção de soluções consensuais.

Recomendação – A recomendação é o instrumento extrajudicial por excelência para a atuação preventiva. Trata-se de um ato formal por meio do qual o promotor de Justiça expõe, de forma fundamentada, a existência de uma irregularidade ou a necessidade de aprimoramento de uma política pública, e recomenda ao gestor a adoção de providências para sanar o problema.

No contexto do nosso tema, a Recomendação é a ferramenta ideal para iniciar o diálogo com um município que não possua um programa de integridade. O MPMG pode expedir uma Recomendação a um prefeito, por exemplo, apontando os riscos decorrentes da ausência de controles internos e recomendando a adoção de medidas como a criação de um código de ética, a instituição de um canal de denúncias ou o início de um mapeamento de riscos, com base nas diretrizes da Política Mineira de Promoção da Integridade (CGE, 2018).

Embora não tenha força coercitiva imediata, a Recomendação serve como notificação formal e, caso descumprida, pode instruir um futuro Inquérito Civil ou Ação Civil Pública.

Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - Quando o diálogo avança e há um reconhecimento da necessidade de adequação por parte do gestor municipal, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) surge como o principal instrumento para formalizar os compromissos. O TAC é um título executivo extrajudicial no qual o município, representado por seu gestor, assume obrigações de fazer e não fazer, com prazos definidos e cominação de multas em caso de descumprimento.

Por meio de um TAC, o MPMG pode pactuar com o município um cronograma completo para a implementação de um programa de integridade. Pode-se prever, por exemplo, a obrigação de instituir uma instância responsável pelo programa, de realizar treinamentos periódicos com os servidores e de comprovar o monitoramento contínuo dos riscos. O TAC, portanto, transforma a adesão ao compliance em uma obrigação formal, com força executiva, representando um poderoso mecanismo de fomento.

Ação Civil Pública (ACP) - Em última instância, caso a Recomendação seja ignorada e a celebração de um TAC seja recusada, resta ao Ministério Público a via judicial. A Ação Civil Pública, tradicionalmente utilizada para a reparação de danos e a punição de agentes ímprobos, pode também ser manejada com o objetivo de obter uma obrigação de fazer.

Nesse caso, o MPMG pode pedir ao Poder Judiciário que determine ao município a obrigação de estruturar seus controles internos e implementar um programa de integridade, sob pena de multa diária (astreintes) ao gestor. A fundamentação para tal pedido reside no fato de que a ausência de mecanismos mínimos de controle viola os princípios da moralidade e da eficiência (art. 37, CF) e cria um ambiente propício à prática de atos de improbidade, configurando, em si, uma omissão ilícita do administrador público.

4. DESAFIOS E ESTRATÉGIAS PARA UMA ATUAÇÃO EFETIVA EM MINAS GERAIS

A transposição do modelo de *compliance* para a realidade dos municípios mineiros, embora juridicamente fundamentada e socialmente desejável, depara-se com obstáculos práticos que precisam ser considerados para uma atuação ministerial efetiva. A eficácia da atuação do MPMG como indutor de políticas de integridade dependerá de sua capacidade de diagnosticar esses entraves e adotar estratégias que sejam, ao mesmo tempo, firmes em seus propósitos e flexíveis em sua aplicação.

4.1. DIAGNÓSTICO DOS PRINCIPAIS ENTRAVES

A implementação de programas de integridade em âmbito municipal em Minas Gerais enfrenta, primordialmente, os seguintes desafios:

a) Heterogeneidade Municipal: O estado de Minas Gerais é marcado por uma profunda diversidade entre seus 853 municípios. Existem desde grandes metrópoles com estruturas administrativas complexas até pequenos municípios com recursos financeiros e humanos extremamente limitados. Essa realidade torna inviável a aplicação de um modelo único de *compliance*, exigindo abordagens adaptadas a cada contexto;

b) Capacidade Técnica e Financeira: Muitos municípios, especialmente os de menor porte, carecem de pessoal qualificado e de recursos orçamentários para desenvolver e manter um programa de integridade robusto. A criação de um setor de *compliance*, a realização de treinamentos e a implementação de sistemas de controle podem ser vistas como um ônus excessivo para gestões que já operam com orçamentos restritos;

c) Cultura Organizacional e Resistência Política: A introdução de mecanismos de controle mais rigorosos pode encontrar resistência em ambientes com uma cultura administrativa e política pouco afeita à transparência e à prestação de contas. Gestores podem enxergar o programa de integridade não como uma ferramenta de aprimoramento, mas como um entrave burocrático ou uma ameaça a práticas já consolidadas;

d) Risco do *Compliance* “de Fachada”: Um dos maiores riscos é a criação de programas meramente formais, ou “cosméticos”, que existem apenas no papel para cumprir uma exigência legal ou um acordo com o Ministério Público, mas que não possuem efetividade prática. A avaliação da eficácia de um programa, e não apenas de sua existência formal, é um desafio complexo para os órgãos de controle.

4.2. PROPOSTA DE ESTRATÉGIAS PARA O MPMG

Para superar esses desafios, o MPMG pode adotar uma série de estratégias em sua atuação fomentadora, priorizando o diálogo, a proporcionalidade e a colaboração interinstitucional. Inicialmente, o Ministério Público pode assumir um papel pedagógico e orientador, utilizando a expedição de Recomendações para instruir os gestores municipais sobre a importância e os benefícios da integridade, podendo acompanhar o ato com a divulgação de materiais de apoio, como manuais e *checklists* simplificados, possivelmente elaborados em parceria com a CGE-MG e o TCE-MG.

Ademais, é fundamental o fomento a modelos escaláveis e proporcionais, de modo que, ao negociar um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), o MPMG considere a capacidade institucional do município, pactuando metas progressivas, como a criação inicial de um Código de Ética e a designação de um ponto focal para denúncias, para posteriormente avançar para o mapeamento de riscos em áreas críticas.

Paralelamente, a atuação ministerial deve incentivar a conexão com o controle social, orientando para que os canais de denúncia sejam de fácil acesso não apenas para servidores, mas para todos os cidadãos, transformando a população em aliada na fiscalização da gestão pública.

Finalmente, é estratégica a atuação coordenada em rede com outros órgãos de controle, como a Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG) e o Tribunal de Contas do Estado (TCE-MG). Essa articulação permite a construção de diretrizes unificadas e a otimização dos esforços, evitando sobrecarga e diretrizes conflitantes para os municípios e aproveitando a *expertise* de cada instituição.

5. CONCLUSÃO

A complexidade da gestão pública contemporânea e os desafios impostos pela criminalidade corporativa e pela corrupção sistêmica exigem uma reavaliação do papel das instituições de controle. Conforme demonstrado ao longo deste artigo, a atuação meramente repressiva, embora indispensável, mostra-se insuficiente para garantir a probidade e a eficiência na administração municipal. A verdadeira transformação da gestão pública reside na capacidade de prevenir o ilícito, fomentando uma cultura organizacional de integridade e conformidade.

Este trabalho buscou responder de que forma o Ministério Público de Minas Gerais pode atuar como um agente indutor na implementação de programas de integridade nos municípios do estado. A análise revelou que, amparado em sua missão constitucional e nos princípios do Direito Administrativo, o MPMG dispõe de um robusto arcabouço de instrumentos que o legitimam a exercer essa função proativa. Ferramentas como a Recomendação, o Termo de Ajustamento de Conduta e, em última instância, a Ação Civil Pública cominatória, são mecanismos adequados e eficazes para estimular a adoção de práticas de *compliance*, superando a inércia administrativa e os desafios estruturais enfrentados, sobretudo, pelos pequenos municípios.

A implementação de programas de integridade não deve ser vista como um fim em si mesma, mas como o meio mais racional para assegurar que a gestão municipal atenda aos princípios da moralidade, da eficiência e da transparência. Ao induzir a adoção de tais programas, o Ministério Público não extrapola suas funções; pelo contrário, atua de forma

resolutiva na raiz dos problemas que, futuramente, culminariam em atos de improbidade administrativa. Trata-se de uma atuação que privilegia o diálogo e a consensualidade, mas que não prescinde da firmeza, fortalecendo o controle social e aprimorando a entrega de políticas públicas ao cidadão.

Conclui-se, portanto, que o papel do Ministério Público na era da governança é fundamentalmente transformador. Ao assumir a posição de fomentador da integridade, a Instituição se reafirma como um ator central na modernização da Administração Pública, contribuindo, de maneira decisiva, para a construção de um ambiente de maior responsabilidade, transparência e, em última análise, de fortalecimento da democracia na esfera municipal.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Fellipe Roney de Carvalho. **Compliance e anticorrupção: aperfeiçoamentos legais para eficiência dos incentivos à adoção de medidas e programas de integridade empresarial no Brasil**. 2019. 103 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Escola de Direito de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992.
- BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021.
- COMIOTTO, Maria Eduarda. **O compliance aplicado ao direito penal brasileiro: com ênfase na lei de lavagem de dinheiro e na lei anticorrupção**. 2020. 27 f. Artigo (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.
- MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. **Plano de Integridade**. 1. ed. Belo Horizonte: CGE-MG, 2018.
- MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 48.419, de 16 de maio de 2022**. Institui a Política Mineira de Promoção da Integridade e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 17 mai. 2022.
- PRADO, Luiz Regis. **Tratado de Direito Penal Brasileiro: Parte Geral**. 6. ed. Londrina: Thoth, 2024.
- SANTOS, Felipe Hilário Cesar dos. **Compliance como Excludente de Culpabilidade Penal da Empresa: análise à luz do Direito Penal Econômico**. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2020.
- SANTOS, Mathias Oliveira Campos. Delitos de organização e criminalidade empresarial. In: ROCHA, Fernando A. N. Galvão da (org.). **Estudos de Compliance Criminal**. Porto Alegre: Editora Fi, 2020. p. 26-48.
- WEIBLEN, Fabrício Pinto. Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica: aplicabilidade e função no direito português, à luz do direito comparado. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 88, p. 121-164, abr./jun. 2023.