

Atribuição dos Órgãos do Ministério Público para a celebração de acordo em ação de improbidade administrativa

Antônio Sérgio Rocha de Paula

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos em 1987. Procurador de Justiça do MPMG titular da Procuradoria de Justiça Especializada na Defesa de Direitos Difusos e Coletivos. Subcorregedor-geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenou os trabalhos de elaboração do *Manual Prático do Promotor de Justiça*, obra da Corregedoria-Geral do MPMG, publicada pela Livraria Del Rey em 1997.

Patrícia Januária de Sales Marques Barbosa

Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais em 2007. Especialista em Direito Público pelo Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais em 2008. Analista em Direito do MPMG lotada na Procuradoria de Justiça Especializada na Defesa de Direitos Difusos e Coletivos.

1 Introdução

A possibilidade de acordo, no âmbito da improbidade administrativa, gera diversas discussões de ordem prática, especialmente quanto ao momento da celebração, atribuição, condições, limites, homologação, entre outros.

O exame de caso concreto, em fase recursal, de pedido do réu de intimação do Promotor de Justiça para se manifestar sobre a possibilidade de composição entre as partes em ação de improbidade administrativa provocou a reflexão sobre qual Órgão Ministerial teria atribuição para a celebração do

acordo.

Na hipótese, depois da interposição de recursos especial e extraordinário com agravos em apelação cível, o recorrente, vislumbrando a possibilidade da celebração de acordo na primeira instância, mostrou-se disposto a desistir dos recursos e apresentou pedido de baixa dos autos à comarca de origem para intimação do Ministério Público, por intermédio do Promotor de Justiça, a fim de se manifestar sobre a possibilidade de composição.

É nesse contexto e com foco na normativa aplicável ao instituto da não persecução cível que se discorrerá sobre a atribuição para a celebração de acordo em ação de improbidade administrativa.

2 O Órgão do Ministério Público com atribuição para a atuação nos acordos em casos de improbidade administrativa

A possibilidade de acordo em relação aos atos de improbidade administrativa está prevista no § 1º do art. 17 da Lei n.º 8.429/1992, na redação dada pela Lei n.º 13.964/2019, nos termos seguintes:

As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.

Na **fase extrajudicial**, admite-se a celebração do acordo de não persecução cível (**ANPC**), sujeito à homologação do Conselho Superior do Ministério Público (art. 9º da Lei n.º 7.347/1985), e, na **fase judicial**, havendo a possibilidade de solução consensual, o **acordo** é possível, podendo as partes, inclusive, “requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias” (cf. § 10-A do citado art. 17 da Lei n.º

8.429/1992, incluído pela referida Lei n.º 13.964/2019).

Na decisão proferida no AREsp n.º 1.314.581-SP, o STJ deixou claro que a faculdade de as partes poderem requerer a **interrupção** do prazo para a contestação, no caso da possibilidade de solução consensual, não quer dizer que o acordo não possa ser feito depois da apresentação da defesa, tanto que homologou a avença na fase de agravo em recurso especial, fazendo distinção com o precedente da Primeira Turma no Ag. Int. no REsp n.º 1.659.082-PB, Rel. Min. Gurgel de Faria, *DJ* 18.12.2020, o qual indeferira o sobrestamento do feito ante a possibilidade de acordo.

O estímulo à solução consensual – tônica do Código de Processo Civil de 2015 (art. 3º, § 3º) – foi tão grande que o legislador previu a **interrupção** do prazo da contestação para que as partes possam tentar a solução consensual. Nas demais fases processuais, admite-se o acordo com suspensão do processo, mas não com interrupção de prazos processuais.

A Resolução n.º 179, de 26.07.2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), autoriza o compromisso de ajustamento de conduta “nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa” (art. 1º, § 2º) “em qualquer fase da investigação, nos autos de inquérito civil ou procedimento correlato, ou no **curso da ação judicial**” (art. 3º – grifo nosso).

O Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (CSMP) publicou, em 29.11.2017, a Resolução n.º 3, cujo art. 5º tem a seguinte redação:

Art. 5º O Compromisso de Ajustamento de Conduta poderá ser tomado em qualquer fase da investigação, nos autos de inquérito civil ou procedimento preparatório, ou no curso da ação judicial.

§1º Se o compromisso tiver sido firmado no âmbito de inquérito civil ou de procedimento preparatório e esgotar seu objeto, o membro do Ministério Público deverá arquivar o procedimento e remetê-lo para homologação do Conselho Superior do Ministério Público, no prazo e na forma da resolução que versa sobre a tramitação de procedimentos extrajudiciais.

§2º Se o compromisso firmado não acarretar o arquivamento do procedimento, o membro do Ministério Público deverá promover seu desmembramento, com posterior remessa do novo procedimento ao Conselho Superior do Ministério Público, no prazo e na forma da resolução que versa sobre a tramitação de procedimentos extrajudiciais.

§3º O Compromisso de Ajustamento de Conduta tomado na fase judicial será submetido à homologação do respectivo juízo, sem prejuízo de sua comunicação pelo órgão de execução ao Conselho Superior do Ministério Público, para fins de registro. (grifo nosso)

O STJ tem entendimento assentado de que incumbe ao Juiz, nos termos do art. 142 do CPC:

[...] recusar-se a homologar acordo que entende, pelas circunstâncias do fato, ter objeto ilícito ou de licitude duvidosa; violar os princípios gerais que informam o ordenamento jurídico brasileiro (entre os quais os princípios da moralidade, da impessoalidade, da isonomia e da boa-fé objetiva); ou atentar contra a dignidade da justiça (AgRg no REsp. 1.090.695/MS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 04.11.2009) (REsp n.º 1.711.528-MT, 1ª T., Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJ 07.05.2018).

Ora, se o Juiz realiza o controle das cláusulas do acordo, o que exige a análise da prova dos autos, a homologação de acordo em ação de improbidade nos Tribunais Superiores deve ser vista com reserva, diante das limitações impostas à via excepcional (Súmulas n.ºs 7, do STJ, e 279, do STF).

Entretanto, interposto o recurso e constatando-se as premissas fáticas da simples leitura do acórdão recorrido, nada obsta a homologação na instância extraordinária, como fez o STJ no precedente citado anteriormente (Acordo no AREsp n.º 1.314.581-SP). Nessa hipótese, o Procurador de Justiça atua na celebração do acordo, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal, como *custos iuris*, manifestando-se sobre a possibilidade, ou não, de sua homologação (RE 985.392 RG, j. 26.05.2017, Tema 946 da RG).

Observa-se que, antes de iniciada a jurisdição dos Tribunais Superiores, na fase de processamento dos apelos excepcionais, prevalece a competência do Presidente ou do Vice-Presidente do Tribunal local para a homologação do acordo, da mesma forma que ocorre nos pedidos de efeito suspensivo aos recursos especial e extraordinário, no período compreendido entre a interposição e a publicação da decisão de admissão do recurso, assim como no caso de ter sido sobrestado nos termos do art. 1.037 do CPC (art. 1.029, § 5º, III, do CPC).

Na via ordinária, será competente para a homologação o Órgão do Poder Judiciário (Juiz ou Tribunal) que exerça a jurisdição ou seus respectivos Centros de Conciliação.

A fixação da competência é relevante para se identificar o Órgão do Ministério Público com atribuição para a atuação.

Não se pode esquecer que, embora exerça exclusivamente as atribuições na primeira instância, ao Promotor de Justiça é facultada a interposição de recurso (art. 996 do CPC), a impetração de *habeas corpus* e mandado de segurança e o requerimento de correição parcial (art. 32, I, da Lei n.º 8.625/93), porém, quando assim o faz, não está o Órgão atuando “no” ou “perante” o Tribunal, e sim postulando **ao** Tribunal, tanto que, solicitada a

providência, o processamento, a participação no julgamento e a interposição de eventual recurso estarão a cargo do Procurador de Justiça.

Nesse sentido, em acórdão paradigmático, o STJ, no julgamento do RMS n.º 1.719-9-SP, 6ª T., Rel. Min. Vicente Cernicchiaro, j. 04.05.1993, *in* RSTJ 51/479, decidiu:

RMS - MINISTÉRIO PÚBLICO - MANDADO DE SEGURANÇA - IMPETRAÇÃO.

O Ministério Público é uno e indivisível. A pluralidade de órgãos não afeta a característica orgânica da instituição. **Ao membro do Ministério Público, como ao Juiz, é vedado atuar fora dos limites de sua designação. Há, por isso, órgãos que atuam em 1ª Instância e outros em 2ª Instância.** O Promotor não atropela o Procurador. O órgão que atua em 1ª Instância pode solicitar prestação jurisdicional em 2º grau. Exemplificativamente, a interposição de apelação, no Juízo em que atua. O recurso especial, porém, no mesmo processo, será manifestado pelo órgão que oficia junto ao Tribunal. Distingue-se, pois, postular ao Tribunal do postular no Tribunal. O Promotor tem legitimidade para impetrar mandado de segurança, descrevendo, na causa de pedir, ilegalidade ou abuso de poder do Juiz de Direito¹. (grifo nosso)

Extraí-se do voto do Relator que “as atribuições da Promotoria, em 1ª Instância, não se repartem com os Procuradores que atuam em 2ª Instância”. Caso contrário – prossegue – “ter-se-ia atuação dúplice, ou seja, pluralidade de órgãos, com igual atribuição, na mesma Instância”.

Aplicando-se essa lição ao caso analisado, extinta a jurisdição do Juiz com a prolação da sentença ou decisão dos embargos declaratórios, cessa a atribuição do Promotor de Justiça para atuar no feito; assim, eventual acordo

¹ No mesmo sentido: RMS 5.753-SP, Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, DJ 06.05.1996.

deverá ser discutido no Tribunal, onde a atribuição para atuação é do Procurador de Justiça.

Esse fato, no entanto, não impede a atuação conjunta dos dois Órgãos de Execução, como tem ocorrido em vários casos nesta Procuradoria Especializada na Defesa dos Direitos Difusos e Coletivos.

Aliás, essa forma de atuação é recomendada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (art. 14 da Recomendação n.º 57/2017) e regulamentada no Ministério Público do Estado de Minas Gerais (art. 31 da Resolução PGJ n.º 1/2019).

Há circunstâncias conhecidas pelo Promotor de Justiça, em razão da maior proximidade com os fatos, que são imprescindíveis para a construção do acordo, mas existem outras peculiaridades que apontam para a necessidade de atuação conjunta – por exemplo, no caso de a proposta de acordo ser apresentada em agravo de instrumento, cuja interposição, em regra, não suspende o andamento do processo, o que autorizaria a discussão simultânea de proposta de acordo nas duas instâncias.

Daí a relevância da atuação conjunta entre Procurador e Promotor de Justiça, a qual poderia ocorrer nos dois graus de jurisdição. No entanto, eventuais divergências internas seriam resolvidas em favor do Órgão com atribuição para atuar perante o órgão judicial competente.

3 Conclusão

As partes podem celebrar acordo de não persecução cível na fase extrajudicial ou acordo no curso da ação de improbidade administrativa.

Precipuamente, o Promotor de Justiça tem atribuição para atuar na

celebração do acordo.

No âmbito recursal, interposta apelação, as negociações estarão a cargo do Procurador de Justiça, inexistindo óbice, por óbvio, à atuação conjunta com o Órgão de Execução de primeira instância.