

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL (CEAF)
Divisão de poderes, Ministério Público e judicialização

José Carlos Fernandes Junior

**O APRIMORAMENTO DA EFETIVIDADE NA CONCLUSÃO DOS
PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS PRESIDIDOS PELO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE MINAS GERAIS.**

Um estudo do emprego da composição civil como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa.

Belo Horizonte
2021

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL (CEAF)
Divisão de poderes, Ministério Público e judicialização

José Carlos Fernandes Junior

**O APRIMORAMENTO DA EFETIVIDADE NA CONCLUSÃO DOS
PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS PRESIDIDOS PELO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE MINAS GERAIS.**

Um estudo do emprego da composição civil como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pelo aluno José Carlos Fernandes Júnior como um dos requisitos para a conclusão do curso de pós-graduação do Centro de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Carolina Silveira Beraldo.

Belo Horizonte
2021

AGRADECIMENTOS

Não foram poucos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para que eu fosse capaz de concluir este estudo. Devo gratidão até mesmo ao destino que, durante toda minha vida, tem me empurrado para os lugares certos.

Seguramente não serei capaz de citar todos, mas arriscarei confiar na minha memória, na expectativa de nominar uma boa parte daqueles que me ladearam no propósito comum de otimizar os resultados do trabalho executado diuturnamente pelos órgãos de execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em defesa do patrimônio público e da probidade administrativa.

À minha esposa Sandra e meus filhos João Vitor e Luísa, as verdadeiras joias da minha vida, e aos meus pais José Carlos e Ersi Marlene (*in memoriam*), os melhores professores que tive nesta vida. Não me imagino sendo capaz de qualquer feito sem o apoio que sempre me prestaram. Amo infinita e eternamente todos vocês. Deus me conferiu os melhores pais, filhos e esposa que eu poderia ter nesta vida.

Aos colegas membros do MPMG Adriano Arantes Bozola, Alcidezio José de Oliveira Bispo Junior, Alessandro Garcia Silva, Allender Barreto Lima da Silva, Cássia Virgínia Serra Teixeira Gontijo, Cristiano Cassiolato, Claudio Daniel Fonseca de Almeida, Christianne Cotrim Assad Bensoussan, Cláudio Maia de Barros, Cleber Couto, Daniel Castro e Melo, Daniel dos Santos Rodrigues, Daniel Malard, Daniel Ribeiro Costa, Daniela Campos de Abreu Serra, Daniela Yokoyama, Danielle Vignoli Guzella Leite, Daniza Maria Haye Biazevic, Diego Martins Aguillar, Edson de Resende Castro, Edson Firmino de Paula, Eduardo de Paula Machado, Eduardo Nepomuceno de Souza, Élide de Freitas Rezende, Fábio Barbieri Caetano, Fabio Reis de Nazareth, Fabrício José da Fonseca Pinto, Fernanda Caram Monteiro, Fernanda Fiorati Freitas, Fernando Muniz da Silva, Fernando Rodrigues Martins, Geannini Maelli Mota Miranda, Gilberto Osório Resende, Gisele Stela Martins Araújo, Giovanna Carone Nucci Ferreira, Gregório Assagra de Almeida, Guilherme Abras Guimarães de Abreu, Gustavo Mansur Balsamão, Hélio Pedro Soares, Henrique Nogueira Macedo, Henrique Otero Costa, Igor Serrano Silva, Joana Paula Primeira de Resende Pinto, João Lucas Teixeira Bebe, João Paulo Alvarenga Brant, Jorge Victor Cunha Barreto da Silva, José Aparecido Gomes Rodrigues, José Cícero Barbosa Junior, Josely Ramos Pontes, Júlia Matos Frossard, Leandro Pannain Rezende, Leandro Pereira Barbosa, Leonardo Castro Maia, Leonardo Duque Barbabella, Leonardo Távaro Castelo Branco, Liliane Kissila Avelar Lessa, Luciana Teixeira Guimarães Christófaro, Ludmila Costa Reis, Luciano Luz Badini Martins,

Luciano Moreira de Oliveira, Luciano Sotero Santiago, Luiz Henrique Acquaro Borsari, Marcelo de Oliveira Milagre, Marco Antônio Meiken, Maila Aparecida Barbosa de Sousa, Mara Lúcia Silva Dourado, Marcos Pereira Anjo Coutinho, Marcus Paulo Queiroz Macedo, Maria Carolina Silveira Beraldo, Maria Conceição de Assumpção Mello, Maria Constância Martins da Costa Alvim, Maria Lúcia Gontijo, Marina Brandão Póvoa, Mariana Duarte Leão, Marta Alves Larcher, Michelle Silva Magalhães, Monique Mosca Gonçalves, Nilo Virgílio dos Guimarães Alvim, Oziel Bastos do Amorim, Paulo Frank Pinto Júnior, Paulo Vinicius de Magalhães Cabreira, Pedro Andrade Perillo, Peterson Queiroz Araújo, Rafael Calis Tunnus, Raquel Fernanda Caetano Corrêa Couy, Roberto Pinheiro da Silva Freire, Rodrigo Ienacco de Moraes, Rodrigo Lionel Barbosa Falaschi, Samoel Ribeiro de Faria Júnior, Renato Ângelo Salvador Ferreira, Renato, Bretz Pereira, Renato Froes Alves Ferreira, Rodrigo Alberto Azevedo Couto, Rodrigo Gonçalves Marciano de Oliveira, Rodrigo Otavio Mazieiro Wanis, Sérgio Gildin, Sophia Souza de Mesquita David, Shymene Silva Queiros, Shirley Machado de Oliveira, Tatiana Pereira, Tatiane Aparecida de Almeida Carvalho, Thiago Fernandes de Carvalho, Umberto de Almeida Bizzo, Victor Hugo Rena Pereira, Vinicius de Souza Chaves, Weber Augusto Rabelo Vasconcelos e Wilson Penin Couto, cuja a lealdade ao MPMG e o trabalho destacado na defesa da probidade administrativa, nos seus mais diversos espectros, que tenho tido a oportunidade de testemunhar, alimentam diariamente a minha crença do quanto é imprescindível à sociedade o esmerado e aguerrido exercício das funções do Ministério Público. Jamais serei capaz de retribuir a paciência e a confiança que me dispensaram, seja quando executava o “PPPP” ou estive à frente do CAOPP, permitindo-me aferir conhecimentos a partir das experiências profissionais de cada um, fundamentais para a conclusão deste trabalho.

Aos eternos colegas de Promotoria de Justiça de Uberaba, Adroaldo Junqueira Ayres Neto, Alcir Arantes, André Tuma Delbim Ferreira, Carlos Alberto Valera, Claudia Freddo Marques Carvalho, Eduardo Pimentel de Figueiredo, Emmanuel Aparecido Carapunarla, Gilson Walimir Falcucci, João Vicente Davina, Laércio Conceição Lima, Lindolfo Barbosa Lima, Miralda Dias Dourado de Lavor, Rafael Moreno Rodrigues Silva Machado, Renato Teixeira Rezende, Sandra Maria Silva, Silvana da Silva Azevedo, cuja convivência me permite propalar aos quatro ventos que, de fato, é em Uberaba onde se encontra encravada a melhor Promotoria de Justiça de Minas Gerais, quiçá do Universo.

Às servidoras então lotadas no CAOPP, Anna Flavia Lehman Battaglia, Christiane Pereira Turner de Araújo, Patrícia Rodrigues da Costa, Sheyla Muniz Villani, Tatiana Jogaib Jardim, Veronice Soares Pereira, a ex-estagiária de pós-graduação do CAOPP,

Samara Fernandes da Cruz Aguiar, e aos Policiais Civis de Minas Gerais lotados no GOP, Lázaro Rizi Paizanti (Investigador de Polícia), Jefferson Miguel de Moura (Investigador de Polícia), Thiago Luz Goulart da Costa Saraiva (Delegado de Polícia) e Thiago Zacaria Del Maestro (Investigador de Polícia), que tanto me auxiliaram na coordenação daquele centro de apoio operacional, exercendo com responsabilidade suas funções, buscando cotidianamente o aperfeiçoamento do atendimento dispensado aos órgãos de execução do MPMG. Nós formamos uma equipe, da qual me orgulho ter sido um de seus integrantes.

Aos servidores do MPMG, Alexandre Carlos Botrel e Maria Claudia Magalhães Guatimosim, que, desde janeiro de 2014, com extrema presteza e celeridade, tem me auxiliado na coleta de dados pertinentes à tramitação de inquéritos civis públicos e procedimentos preparatórios, da área do patrimônio público.

A propósito, as ajudas que recebi de Alexandre Carlos Botrel, de Christiane Pereira Turner de Araújo, de Lázaro Rizi Paizanti e de Maria Cláudia Magalhães Guatimosim foram decisivas para a reunião de grande parte dos dados expostos neste trabalho.

Aos colegas procuradores de Justiça Iraídes de Oliveira Marques, Jacson Rafael Campomizzi e Luciano França da Silveira Junior, pelo incentivo e prestígio que dispensaram à coordenação do CAOPP durante toda a discussão que culminou com a edição da Resolução CSMP nº 3/2017.

Aos parceiros Antônio Arthur Barros Mendes (MPF – BH), Breno Barbosa Cerqueira Alves (CGU em BH), Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda (CGE-MG), Elke Andrade Soares de Moura (MPC-MG), Daniel de Carvalho Guimarães (MPC-MG), Flávia Alice Dias Lopes (TCE-MG), Gustavo Costa Nassif (Ouvidoria do Município de Belo Horizonte), Leonardo de Araújo Ferraz (CGM-BH), Leonardo Felipe Ferreira (TCU em BH), Pedro Henrique Magalhães Azevedo, Sérgio Pessoa de Paula Castro (AGE-MG) e Vanderlei Daniel da Silva (Corregedoria-Geral do Estado/MG), que nunca se negaram a compartilhar comigo seus conhecimentos e orientações. A postura profissional de cada um me dá a absoluta certeza de que é possível haver uma interlocução republicana entre as instituições.

Aos colegas de fundação do GNPP, Alexandre Couto Neto (MPPA), Antônio Siufi Neto (MPMS), Bruno Barra Gomes (MPGO), Cláudio Rebelo Correia Alencar (MPMA), Elder Ximenes Filho (MPCE), Ernani de Menezes Vilhena (MPSP), João Marques Pires (MPAC), Joice Gushy Mota Azevedo (MPRO), José Carlos Castro (MPAL), José Francisco Seabra Mendes Junior (MPRS), José Roque Nunes Marques (MPAM), Lidson Fausto da Silva (MPES), Leonardo Dantas Nagashima (MPRN), Leonardo Quitans Coutinho (MPPB), Luciano Taques Ghignone (MPBA), Neyde Trindade (MPAM), Samuel Dal-Farra Naspolini (MPSC),

Patrícia do Couto Villela e Vinicius de Oliveira e Silva (MPTO). O sentimento de união e a disposição de trabalhar em prol da defesa da sociedade brasileira que cada um de vocês mostra trazer consigo me dão a segurança e a tranquilidade necessárias para manter viva a esperança de que, assim como no passado, também no presente o Ministério Público superará os desafios que lhe estão sendo impostos.

Ao professor Leonardo Avritzer e ao colega procurador de Justiça Edson Ribeiro Baeta, coordenadores do curso que ora concluo e do CEAF (fev.2019/dez.2020), respectivamente, cuja iniciativa permitiu-me assistir aulas magnas envolvendo temas relacionados à divisão de poderes, execução de políticas públicas, enfrentamento à corrupção, dentre outros, ministradas por professores do mais alto cabedal. Creio haver obtido conhecimentos que contribuem para a melhora não apenas do exercício de minhas atribuições como promotor de Justiça, mas também da minha própria cidadania.

Aos colegas e ex-Procuradores-Gerais de Justiça de Minas Gerais, Carlos André Mariani Bittencourt e Antônio Sérgio Tonet, pela confiança em mim depositada, permitindo-me vivenciar a experiência de coordenar e executar o Programa de Proteção ao Patrimônio Público (PPPP) e, posteriormente, de coordenar o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (CAOPP). Sem essa vivência não me seria possível coletar as informações que permitiram a conclusão do presente estudo.

Finalmente, agradeço a todos membros e servidores do Ministério Público do Estado de Minas Gerais que, na sua labuta diária, mantêm abertas para a sociedade as portas de acesso à nossa instituição. Afinal, são nas Promotorias e Procuradorias de Justiça onde o cidadão encontra ouvidos para os reclames que apresenta ao Ministério Público e é executado, de fato, o trabalho que interessa a toda sociedade.

RESUMO

O Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em sessão realizada no dia 23 de novembro de 2017, por decisão unânime dos conselheiros presentes, editou a Resolução CSMP nº 3, regulamentando o emprego do até então nominado “TAC envolvendo atos de improbidade administrativa”, hoje ANPC – acordo de não persecução cível, conforme nomenclatura disposta na Lei nº. 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (“Pacote Anticrime”). Dita regulamentação, além de vir ao encontro do recomendado paulatino progresso e robustecimento dos órgãos de execução do Ministério Público mineiro no enfrentamento à corrupção, reverbera o propósito da adoção de uma postura mais dialógica e resolutiva. Os resultados já alcançados com o emprego da composição civil na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, a partir da edição da Resolução CSMP nº 3/2017, evidenciam, de maneira incontestável, sua importância. Afiança-se a conclusão de que um Ministério Público combativo não se confunde com um Ministério Público demandista. Neste trabalho, aspira-se demonstrar o aprimoramento gerado na efetividade da conclusão dos procedimentos extrajudiciais presididos pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, na seara do patrimônio público, durante os anos de 2018 e 2019, em razão do emprego da composição civil na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, nos moldes da Resolução CSMP nº 3/2017.

Palavras-chaves: acordo de leniência; acordo de não persecução cível, ANPC; composição civil; defesa da probidade administrativa; Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Resolução CSMP nº 3, de 23 de novembro de 2017; TAC na improbidade administrativa.

ABSTRACT

The Superior Council of the Public Ministry from the State of Minas Gerais, in the session that took place in November 23rd, 2017, by unanimous decision of the attending counselors, edited the Resolution CSMP n. 3, regulating the usage of the so called “TAC involving acts of administrative improbity”, today called ANPC – bargain of non-civil persecution, according to the nomenclature laid out in Law n. 13.964, from December 24th, 2019 (Anti-Crime Package). Such regulation, besides being in accordance to the recommended by the progress and strengthen of the organs of execution from the Public Ministry of Minas Gerais in the confrontation against corruption, reverberate the purpose of the option for a more dialogical and resolving posture. The results accomplished so far with the implementation of civil composition in the advocacy of public patrimony and administrative probity, since the edition of the Resolution CSMP n. 3/2017, demonstrates, undisputedly, its importance. It reassures the conclusion that a combative Public Ministry is not the same as a demander Public Ministry. In this article, it is aspired to demonstrate the improvements generated in the effectiveness of the conclusion of the extrajudicial procedures headed by the Public Ministry from the State of Minas Gerais, in the aspect of the public patrimony, during the years of 2018 and 2019, due to the usage of civil composition in the advocacy of the public patrimony and the administrative probity, along the lines of the Resolution CSMP n. 3/2017.

Key-words: leniency agreement; bargain of non-civil persecution; ANPC; civil composition; advocacy for the administrative probity; Public Ministry from the State of Minas Gerais; Resolution n. 3, from November 23rd, 2017; TAC involving administrative improbity.

SUMÁRIO

1. Introdução	10
2. Os Impactos da Corrupção	11
3. Breve noção da evolução do microssistema de enfrentamento à corrupção	26
3.1. A evolução constitucional e legislativa no combate à corrupção no Brasil.....	26
4. A guinada no atuar do ministério público mineiro em favor da otimização da efetividade na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa	55
4.1. O enfrentamento do acervo antigo de procedimentos extrajudiciais relacionados à defesa do patrimônio público, em trâmite nos órgãos de execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, nos anos de 2014, 2015 e 2016.....	59
4.2. Da regulamentação da composição civil como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa à constituição do Grupo de Atuação Especial Regional Temporária de Defesa do Patrimônio Público (GAT).	62
4.2.1. 2017: O ano da regulação da composição civil como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa pelo Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.....	63
4.2.2. 2018 e 2019 – A consolidação do emprego da composição civil como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, sem se descuidar do apoio mínimo aos órgãos execução na demanda de seu acervo.	87
5. Conclusão	106
Referências	109

1. INTRODUÇÃO

Num contexto social em que tantos exemplos de despreparo, má gestão e corrupção corroem a credibilidade do sistema democrático e provocam a descrença no Poder Público, a proteção do patrimônio público como direito fundamental espelha a imprescindibilidade de resguardar os recursos cujo destino é a prestação dos serviços públicos que, por sua vez, tem o fim precípua de garantir direitos fundamentais das mais diversas ordens.

Paulatinamente, o uso indevido da máquina administrativa e tantas outras mazelas intoleráveis, ao longo dos anos, criaram uma sensação de mal-estar coletivo – que, a propósito, cada vez mais vem ganhando forma, fôlego e espaço.

Daí que questões sobre o que seja má gestão, improbidade administrativa e corrupção, os custos sociais desses fenômenos e quais os mecanismos ideais para preveni-los e reprimi-los integram, com máxima urgência, a pauta de prioridades no gerenciamento do setor público.

E é nesta linha de importância que se pretende demonstrar com o presente trabalho o impacto do emprego da composição civil, nos anos de 2018 e 2019, pelos órgãos de execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, trazendo à luz os dados pertinentes a atuação dos promotores e promotoras de Justiça mineiros nesta seara.

Como sabido, foi na sessão do dia 23 de novembro de 2017, que o Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais editou a Resolução CSMP nº 3/2017, regulamentando o emprego da composição civil como forma de solução de procedimentos extrajudiciais e ações judiciais, cujo objeto envolve a prática de atos de improbidade administrativa.

O advento de tal norma veio na esteira do que já previam a Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017, e a Recomendação de nº 54, de 28 de março de 2017, ambas editadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público que, por sua vez, apenas normatizaram a ideia que há muito já ganhava corpo entre os membros do Ministério Público brasileiro, qual seja a de urgente necessidade do afastamento da postura eminentemente demandista, privilegiando-se, também na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, a atuação com viés mais dialógico, na busca de maior celeridade e efetividade na atuação ministerial.

Afinal, absolutamente incongruente pretender-se a superação do desafio de assegurar concretude aos direitos fundamentais, principalmente dos direitos fundamentais sociais (que

demandam atuação positiva do Estado), sem que se tenha também assegurada, de forma prioritária e efetiva, a defesa do próprio patrimônio público.

Daí a importância da atuação do *Parquet* também na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, diante de seu dever institucional de almejar sempre a concretude dos direitos fundamentais, como cirurgicamente leciona o festejado jurista e promotor de Justiça mineiro Fernando Rodrigues Martins¹:

E justamente nesse abismo valorativo cumpre ao Ministério Público como defensor da ordem jurídica (CF, art. 127, caput) atuar, jamais recuar: retirando os direitos fundamentais e a Constituição Federal da insólita condição simbólica, promovendo os vulneráveis e qualificando a democracia como regime derivado do exercício da cidadania e das escolhas diretas da sociedade.

Por isso, o presente trabalho pretende apresentar uma breve análise quanto aos efeitos produzidos pela Resolução CSMP (MPMG) nº 03/2017 na atuação dos órgãos de execução do MP mineiro, com atribuição na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, em especial no que pertine a efetividade na conclusão de procedimentos preparatórios e inquéritos civis públicos.

Buscar-se-á dimensionar a eficiência do emprego da composição civil como instrumento na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, sua importância para a instituição Ministério Público do Estado de Minas Gerais e para a sociedade mineira em geral, naturalmente que não esgotando a temática, mas ao menos lançando luz sobre ela, trazendo à tona discussões que permitam ao *Parquet* mineiro o cultivo de melhores práticas e cuja colheita traga maior efetividade sua nesta seara, tão importante para a minimização dos efeitos danosos da corrupção.

2. OS IMPACTOS DA CORRUPÇÃO

Inicialmente é fundamental esclarecer que corrupção é uma expressão plurívoca, comportando múltiplas concepções. Talvez por isso alguns diplomas internacionais (como a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção) não prescreveram uma definição única para esse termo. De toda sorte, iniciando o estudo pela acepção lexicográfica, corrupção exprime as

1 MARTINS, Fernando Rodrigues. Promoção do Vulnerável e Ministério Público: 30 anos de diálogo dogmático-institucional na concretude de deveres de proteção. In: BENJAMIN, Antônio Herman et al. (Coord.). O Direito do Consumidor no Mundo em Transformação – 1ª ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, cap. 1, pp. 179.

ideias de “adulteração”, “deterioração”, “perversão” e “depravação de hábitos”, conforme se extrai da segunda edição do dicionário brasileiro Houaiss.

Trata-se de um fenômeno multifacetado, mas sempre associado às noções de degeneração e putrefação (as quais, diga-se, são ínsitas ao sentido etimológico da palavra). Manifesta-se, quase sempre, como um sintoma de dinâmica ampla, de caráter sistêmico e qualificado por fatores econômicos, políticos, sociais e culturais.

Na seara da Sociologia, incluindo a Sociologia Jurídica, nota-se um grande esforço teórico para construir possíveis enfoques aceitáveis acerca do que é corrupção e de suas respectivas nuances. Ao que tudo indica, o desenvolvimento desse processo parte da premissa de que a corrupção é uma violação antissocial com intensos efeitos deletérios, que implica no distanciamento da visão que a sociedade possui de si própria.

A toda evidência, o conceito de corrupção não é facilmente determinável. Fábio da Costa Vilar, citando a brilhante conclusão de Antônio Carlos Ozório Nunes, declara que “a corrupção pode ser difícil de ser descrita, mas não de ser reconhecida quando observada”². É verdade que não há definição única, totalizante ou universalmente aceita, já que as tentativas de desenvolver tal compreensão encontram obstáculos de diversas ordens, inclusive de índole criminológica. Apesar disso, deve-se partir do pressuposto de que corrupção é um fato social desviante, uma vez que, embora variável geográfica e temporalmente, representa a subversão dos mais caros valores sociais, como a honestidade, o respeito, a confiança, a moralidade e o altruísmo.

Por desconhecer fronteiras, não há lugar no mundo imune contra suas práticas. Por ignorar limites que o tempo tenta impor, sua história é tão antiga quanto o mundo. Com efeito, colhe-se de muitos registros históricos menções sobre o fenômeno ou instituições de normas para combatê-lo.

Há alusões sobre a prática de corrupção, por exemplo, no Antigo Egito, conforme aponta o Grande Papiro Harris, manuscrito durante o reinado do Ramsés IV (terceiro faraó da XX dinastia) (1151 e 1145 a.C.)³. Já no Império Persa, para minimizar o risco de desfalques dos

² NUNES, Antônio Carlos Ozório Nunes, *apud* COSTA VILAR, Fábio. Lei Anticorrupção: aspectos basilares e questões controversas. Belo horizonte: O Lutador, 2017. p. 23.

³ De acordo com Arthur Rodrigues Fabrício, mestre em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, “os anos seguintes do reinado de Ramessés III não foram fáceis. Como mencionado anteriormente, o faraó ordenou uma inspeção dos templos de todo Egito, bem como seus negócios, logo no início de seu governo, embora esta só tenha sido levada adiante a partir do ano 15, por Penpato, burocrata responsável por esta auditoria. No decorrer dos anos, outros eventos afetaram a integridade do reinado do terceiro ramessida, como intrusos vindos do deserto no ano 28; problemas com os vizires em Athribis nos últimos anos do governo; **um complexo panorama de corrupção financeira e governamental que se prolongou até o reinado de Ramessés V**; uma pane nos suprimentos dos trabalhadores da vila de Deir el-Medina que os levaram a uma série de greves no ano 29; e a conspiração no seio de seu harém real para assassiná-lo”. (negrito nosso). FABRÍCIO, Arthur Rodrigues.

povos conquistados, Ciro (558-528 a.C.) ordenou que fosse articulada uma grande rede de espionagem para fiscalizar o volume de arrecadação de cada satrápia (espécies de províncias do grande império). Esse esquema de inspeção fiscal ficou conhecido como “olhos e ouvidos do rei”.

Foi na Antiguidade Clássica, no entanto, que o debate a respeito do tema ganhou mais espaço e tornou-se mais enérgico. Naquela época, os pensadores gregos relacionaram-no como uma modalidade de desvio predominantemente moral, causado pela concentração excessiva de poder e pela falta de fiscalização. A propósito, é justamente esse o sentido trabalhado no mito do “anel de Gíges”, narrativa integrante da obra “A República”, de Platão (427-347 a.C.).

Em síntese, o mito do anel de Gíges é contado durante um diálogo maior cuja proposta é pensar criticamente a justiça e a injustiça. Platão narra a conversa entre Glauco (ou Gláucon) e Sócrates com a finalidade de refletir a relação entre liberdade, consciência moral e fiscalização. Glauco, ao dissentir de Sócrates e com a intenção de convencê-lo de que a justiça não é desejável em si mesma, relata a seguinte história:

A permissão a que me refiro seria especialmente significativa se eles recebessem o poder que teve outrora, segundo se conta, o antepassado de Gíges, o Lídio. Este homem era pastor a serviço do rei que naquela época governava a Lídia. Um dia, durante uma violenta tempestade acompanhada de um abalo sísmico, o solo fendeu-se e formou-se um precipício perto do local onde apascentava seu rebanho. Cheio de assombro, desceu ao fundo do abismo e, entre outras maravilhas que a fábula enumera, viu um cavalo de bronze, oco, perfurado de pequenas aberturas; tendo-se debruçado sobre uma, percebeu dentro de um cadáver de estatura maior, parece, que a de um homem, e que tinha na mão um anel de ouro, do qual ele se apoderou; a seguir partiu sem tomar outra coisa. Ora, a reunião habitual dos pastores que se realizava cada mês para informar o rei o estado dos seus rebanhos, ele compareceu com o anel no dedo. Tendo tomado o assento no meio dos outros, voltou por acaso o engaste do anel para o interior da mão; imediatamente tornou-se invisível aos seus vizinhos, que começaram a falar dele como se ele tivesse partido. Espantado, manejou de novo o anel com hesitação, voltou o engaste para fora e, assim fazendo, tornou a ficar invisível. Dando-se conta do fato, repetiu a experiência para averiguar se o anel possuía realmente semelhante poder; o mesmo prodígio reproduziu-se: virando o engaste para dentro, ficava invisível; para fora, visível. Desde que se certificou disso, agiu de modo a figurar no rol dos mensageiros que se dirigiam para junto do rei. Chegando ao palácio, seduziu a rainha, tramou com ela a morte do rei, matou-o e obteve assim o poder. Se, pois, existissem dois anéis desta espécie e o justo recebesse um, o injusto outro, é provável que nenhum fosse de caráter tão firme para perseverar na justiça e para ter a coragem de não se apoderar dos bens de outrem, sendo que poderia tirar sem receio o que quisesse da ágora, introduzir-

se nas casas para se unir a quem lhe agradasse, matar uns, romper os grilhões a outros e fazer o que lhe aprouvesse, tornando-se igual a um deus entre os homens. Procedendo assim, nada o distinguiria do mau: ambos tenderiam para o mesmo fim. E citar-se-ia isso como uma grande prova de que ninguém é justo voluntariamente, mas por coerção, não constituindo a justiça um bem individual, pois quem se crê capaz de cometer a injustiça a comete. Com efeito, todo homem pensa que a injustiça é individualmente mais proveitosa que a justiça, e pensa isto com razão, segundo os partidários desta doutrina. Pois, se alguém recebesse a permissão de que falei e jamais quisesse cometer a injustiça nem tocar no bem de outrem, pareceria o mais infeliz dos homens e o mais insensato àqueles que soubessem da sua conduta; em presença uns dos outros, elogiá-lo-iam, mas para se enganarem mutuamente e por causa do medo de se tomarem vítimas da injustiça. Eis o que eu tinha a dizer sobre este assunto.⁴

No contexto desse recurso imaginário, o mergulho no mar de ilicitudes se deu em função da invisibilidade que simboliza total neutralidade de repressão. Ademais, é interessante que o texto deixa entrever que Glauco é semelhantemente condescendente com a corrupção, uma vez que considera justificáveis as ações do personagem central da história (Giges). Assim, como se percebe, a alegoria apresenta a corrupção como um distúrbio eminentemente de viés moral.

Obviamente, os filósofos dessa época também enfrentaram a corrupção no contexto público. Aristóteles, por exemplo, ao sistematizar os regimes políticos (ou formas de constituição), apontou que o fenômeno existe no ambiente público quando o governo se afasta do modelo “justo”. Na realidade, exemplificativamente, a corrupção se manifestava por meio da tirania⁵.

A despeito da relevância do trabalho dos clássicos, é indispensável considerar a corrupção não é uma ocorrência anacrônica. Para defini-la com o maior grau de exatidão possível é necessário pensá-la dentro do contexto de uma cultura, de uma sociedade viva e animada, tal como um corpo biológico. Sendo assim, as concepções desenvolvidas em tão

⁴ PLATÃO. A República. Tradução J. Guinsburg. v. 1. Clássicos Garnier, São Paulo: Difusão Europeia do Livro. 1965, pp. 110-111.

⁵ Nesse sentido, de acordo com o mestre em Filosofia Rodrigo Rodrigues Pedroso, “no começo do capítulo X do livro VIII da *Ética Nicomaqueia*, Aristóteles diz existir três espécies de constituições e igual número de desvios. As três constituições legítimas seriam a realza (βασιλεία), a aristocracia (ἀριστοκρατία) e a timocracia (τιμοκρατία), que se baseia no censo (ἀπὸ τιμημάτων) e é por muitos chamada simplesmente de ‘república’ ou ‘governo constitucional’ (πολιτεία). A melhor delas seria a realza e a pior, a timocracia. A corrupção da realza seria a tirania. Ainda que ambas sejam monarquias (ἄμφω γὰρ μοναρχίαι), entre elas haveria a maior diferença possível – no que Aristóteles se afasta do que disse a respeito na *Retórica*. (...). A tirania é o inverso exato da realza, pois o tirano visa em tudo apenas à sua própria vantagem. É, pois, a pior das formas corruptas, como a realza é melhor das constituições legítimas, pois a corrupção do ótimo é péssima (κάκιστον δὲ ἐναντίον τῷ βελτίστῳ)”. PEDROSO, Rodrigo Rodrigues. **A divisão dos regimes políticos em Aristóteles**. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – USP. São Paulo, p. 71. 2015. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-11042016-123603/publico/2015_RodrigoRodriguesPedroso_VOrig.pdf. Acesso em 2 de março de 2021.

remoto passado não possuem mais a aptidão de compreender e explicar o fenômeno que hoje conhecemos.

Doravante, sem a intenção de esgotar o tema, privilegiaremos algumas dessas definições, mormente aquelas que se relacionam com o interesse público.

De acordo com Fernando Filgueiras, as pesquisas sobre o tema no século XX estão organizadas a partir de duas grandes agendas, circunscritas em espaços de experiências distintas conforme problemas práticos que as organizam. As escolas teóricas expressam opções por políticas, no quadro internacional, marcando grandes paradigmas de construção do conceito e da prática da corrupção. A primeira agenda de pesquisa está relacionada à teoria da modernização que nasceu no contexto posterior à Segunda Guerra Mundial, nos Estados Unidos⁶.

Valdimer Orlando Key Jr. é um dos cientistas políticos americanos mais festejado por ter sido um dos primeiros a propor a definição do assunto no século XX. Luiz Fernando Miranda relembra que, para o sobredito pensador, corrupção é o “controle abusivo do poder e dos recursos do governo visando tirar proveito pessoal ou partidário. Tal proveito (...) pode ser na forma de poder ou controle dentro da organização política ou na forma de apoio político por parte de vários indivíduos”⁷.

O reconhecido teórico Joseph Nye buscou arquitetar um novo conceito, de modo a definir corrupção, em tradução livre, como: comportamento que se desvia dos deveres funcionais de um cargo público para alcançar vantagem privada, seja pecuniária ou social; ou que viole regras contra o exercício de certos tipos de influência privada⁸.

Samuel Phillips Huntington, adotando uma perspectiva mais reflexiva, argumenta que “tanto a corrupção quanto a violência são meios ilegítimos de se fazer demandas ao sistema, mas a corrupção é também um meio ilegítimo de satisfazer tais demandas. (...). A corrupção envolve a troca de ação política pela riqueza econômica”⁹.

⁶ FILGUEIRAS, Fernando. Marcos Teóricos da Corrupção. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.) **Corrupção: ensaios e críticas**. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2012, p. 300.

⁷ KEY JR, Valdimer Orlando, *apud* MIRANDA, Luiz Fernando. **Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro – abril de 2018. p 239. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n25/2178-4884-rbcpol-25-237.pdf>. Acesso em 21 de março de 2021.

⁸ “behaviour which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gain; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence.” NYE, Joseph, Corruption and political development: a cost-benefit analysis. American Political Science Review. Vol. 61, n. 2, 1967, p. 419.

⁹ HUNTINGTON, Samuel Phillips *apud* MIRANDA, Luiz Fernando. **Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro – abril de 2018, p. 242. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n25/2178-4884-rbcpol-25-237.pdf>. Acesso em 13 de março de 2021.

Interessante é a sistematização concebida por Arnold J. Heidenheimer, ao evidenciar que o conceito de corrupção não pode ser descritivo, mas sim valorativo. Nessa linha de intelecção, o teórico conceitua o fenômeno em três níveis de intensidade, quais sejam, a corrupção negra, cinza e branca. A corrupção negra é o quadro em que a opinião pública converge com a criminalização primária. A corrupção cinzenta, a seu turno, pode ser vislumbrada quando não há consenso, entre os atores sociais, se determinada ação deve ser ou não considerada corrupta (e, portanto, merecedora de sanção). Por fim, a corrupção branca é caracterizada quando, malgrado certo ato seja reprovado pela norma, a sociedade o tolera.

Heidenheimer (1970) afirma que, embora certos comportamentos possam ser considerados corruptos por alguns cidadãos conscientes das normas oficiais, o compartilhamento desse ponto de vista por outros cidadãos se dá em vários graus. Alega-se, porém, que, se a grande maioria da comunidade discorda nas avaliações, a ação não é ali considerada corrupta. Esse é o problema da avaliação normativa, que ele aborda em três conceitos sintéticos:

Corrupção negra: a que público e elite, por maioria e consenso, julgam, em tese, condenável e desejam ver punida por questão de princípio;

Corrupção branca: a que a maioria do público e da elite considera tolerável, não apoiando firmemente a necessidade de sua punição;

Corrupção cinza: a que indica que alguns elementos, usualmente elites, podem querer ver a ação punida e outros não. É possível, ainda, que a maioria seja ambígua.

O último tipo é considerado pelo autor o mais difícil de definir e detectar e, potencialmente, o mais destrutivo para o sistema democrático. Não raro os políticos transpõem, em nome do interesse público, a indistinta linha divisória entre a corrupção cinza e a negra.¹⁰

A agenda de pesquisa “americana” foi superada, de alguma maneira, com a queda do Muro de Berlim. Nesse tempo, as Ciências Sociais deixaram de considerar o mundo a partir de grandes dicotomias, ao passo que a Ciência Política pretendeu converter-se em um estatuto científico distinto da sociologia¹¹.

Uma nova abordagem do tema, iniciada com o trabalho de Susan Rose-Ackerman, renomada especialista mundial nos estudos sobre o tema na atualidade, tornou-se hegemônica e passou a adotar premissas da Teoria da Escolha Racional¹². Para Rose-Ackerman, a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado.

¹⁰ HEIDENHEIMER, Arnold J. *apud* BREI, Zani Andrade. **Corrupção**: dificuldades para definição e para um consenso. Revista de Administração Pública da FGV. v. 30. n. 1 (1996). p. 71. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128/6943>. Acesso em 15 de março de 2021.

¹¹ FILGUEIRAS, Fernando. Marcos Teóricos da Corrupção. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.) **Corrupção**: ensaios e críticas. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2012, p. 302.

¹² “Na sua maior parte, a teoria da escolha racional entrou na Ciência Política a partir da Economia, como resultado dos trabalhos pioneiros de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson.

A corrupção está correlacionada ao comportamento *rent-seeking*, mediante o qual os agentes políticos tendem a maximizar sua renda privada. (...). Os agentes buscarão a maior renda possível, dentro ou fora das regras de conduta.(...). Esta abordagem da Ciência Política chama a atenção para a necessidade de reformas institucionais, visando à consolidação do mercado e da democracia. Essas reformas partem do horizonte de que os interesses devem estar relacionados a regras fixas para interação entre o público e o privado. (Destacamos) (Obs.: “rent seeking” é a atividade de conquistar privilégios por intermédio da influência política).¹³

Nessa mesma linha de inteligência, o notável jurista argentino Eugenio Raúl Zaffaroni, reconhecido por seus trabalhos no âmbito do Direito Penal, engendrou uma nova definição para o tema. Luiz Fernando Miranda relembra que, para o teórico, corrupção é “a relação que se estabelece entre uma pessoa com poder decisório estatal e uma outra pessoa que opera fora deste poder. O objetivo desta relação é uma troca de vantagens, onde ambas obtêm incremento patrimonial”¹⁴. A proeminente contextualização proposta por Bobbio, Mateucci e Pasquino possui sentido equivalente:

CORRUPÇÃO. Assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. **Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual.** Podemos distinguir três tipos de Corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseados não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado. **A Corrupção é considerada em termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade;** tem de levar em conta as diferenças que existem

Embora esses autores possam ter discordado em inúmeros aspectos entre si, todos adotaram uma interpretação particularmente materialista da teoria da escolha racional. Para todos eles, os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais. Todas as teorias resultantes se estruturam da mesma forma: as escolhas feitas pelos agentes devem ser explicadas em termos da variabilidade dos constrangimentos materiais enfrentados por eles. Essa visão, que podemos chamar de ‘externalista’, constitui-se em uma metodologia eficiente de construção de uma ciência social positiva. Mas ela não exaure a relevância da racionalidade na Ciência Política”. FERREJOHN, John. PASQUINO, Pasquale. **A Teoria a Escolha Racional na Ciência Política:** Conceitos de racionalidade em teoria política. Tradução de Eduardo César Marques. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 16. nº 45, fev/2001. p. 5. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4328.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

¹³ ROSE-ACKERMAN, Susan *apud* FILGUEIRAS, Fernando. Marcos Teóricos da Corrupção. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.) **Corrupção:** ensaios e críticas. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2012, p. 303.

¹⁴ ZAFFARONI, Eugenio Raúl *apud* MIRANDA, Luiz Fernando. **Unificando os conceitos de corrupção:** uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro – abril de 2018. p. 242. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n25/2178-4884-rbcpol-25-237.pdf>. Acesso em 13 de março de 2021.

entre práticas sociais e normas legais e a diversidade de avaliação dos comportamentos que se revela no setor privado e no setor público. (...). **Corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper.** Trata-se normalmente de uma promessa de recompensa em troca de um comportamento que favoreça os interesses do corruptor; raramente se ameaça com punição a quem lese os interesses dos corruptores. Esta reciprocidade negativa é melhor definida como coerção. A Corrupção é uma alternativa da coerção, posta em prática quando as duas partes são bastante poderosas para tornar a coerção muito custosa, ou são incapazes de a usar. **A Corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima. Amolda-se ao funcionamento de um sistema, em particular ao modo como se tomam as decisões.** (...). A Corrupção não está ligada apenas ao grau de institucionalização, à amplitude do setor público e ao ritmo das mudanças sociais; está também relacionada com a cultura das elites e das massas. Depende da percepção que tende a variar no tempo e no espaço. (...). O fenômeno da Corrupção acentua-se, portanto, com a existência de um sistema representativo imperfeito e com o acesso discriminatório ao poder de decisão. (...). **De um modo geral, portanto, a Corrupção é fator de desagregação do sistema.** (...). Em conclusão: a Corrupção, ora surja em um sistema em expansão e não institucionalizado, ora atue em um sistema estável e institucionalizado, é um modo de influir nas decisões públicas que fere no íntimo o próprio sistema. De fato, este tipo privilegiado de influência, reservado àqueles que possuem meios, muitas vezes só financeiros, de exercê-la, conduz ao desgaste do mais importante dos recursos do sistema, sua legitimidade. (Negrito nosso).¹⁵

Isso posto, sem desconsiderar a complexidade que lhe é inerente, a forma mais ameaçadora pela qual a corrupção pode se manifestar aparenta ser aquela que envolve diretamente o Poder Público. Nesse cenário, o fenômeno ataca a credibilidade e a resistência ética do Estado. A doutrina classifica em três níveis essa modalidade de corrupção: corrupção burocrática, corrupção política e corrupção governamental.

De acordo com André Carraro, Isis Born Machado e outros, a tipologia pioneira dentro da economia política da corrupção foi a corrupção burocrática. Nela, está presente a figura de um burocrata que possui o poder de alocar a oferta de um bem ou serviço público. Ao perceber ser monopolista da oferta e de possuir o poder discricionário para definir quem receberá ou não o bem público, esse burocrata racionalmente decide vendê-lo, demandando uma propina. Esse

¹⁵ BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, e Gianfranco. trad. Carmen C, Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, pp. 291-293. Disponível em <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf> . Acesso em 13 de março de 2021.

tipo de corrupção tem sua explicação teórica mais associada à estrutura de mercado do governo¹⁶.

Uma segunda tipologia de corrupção envolve as peculiaridades da **corrupção política** baseada nos estudos da “Teoria da Escolha Pública”¹⁷. De forma geral, esses modelos estão focados na corrupção que possui origem no financiamento de campanhas políticas. Um dos pressupostos é que o desempenho econômico das empresas e o desempenho político dos candidatos estão interligados pelo processo eleitoral. Assim, políticos e empresários são tratados como agentes maximizadores de interesses próprios que se encontram no mercado político para atender as suas necessidades. De um lado, há políticos em campanha que necessitam de recursos financeiros para potencializar a probabilidade de serem eleitos; de outro, empresários desejam ampliar seus lucros por meio da atuação de políticos eleitos que realizam políticas públicas em prol de seus objetivos¹⁸.

Por fim, a corrupção governamental é reconhecida como um problema mais destrutivo, pois os interesses externos são maximizados a ponto de se imiscuírem em políticas públicas e no funcionamento da própria estrutura estatal. O Código Penal brasileiro tipifica a corrupção

¹⁶ CARRARO, A. *et al.* **Proposta para a estimação da corrupção regional no Brasil**. Universidade Federal de Santa Catarina. Política e Sociedade: Revista Eletrônica de Sociologia Política, Florianópolis, v. 14, n. 31, set./dez. 2015. p. 329. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2015v14n31p326/31536>. Acesso em 07 de maio 2019.

¹⁷ “A teoria da escolha pública foi, ao longo das últimas décadas, a principal crítica teórica de outra corrente (essa essencialmente econômica) que fundamenta a intervenção do Estado na economia — a economia do bem-estar (*welfare economics*). Enquanto esta se centrava na análise dos «fracassos de mercado» que justificavam a intervenção corretora do Estado, a teoria da escolha pública veio clarificar os «fracassos do governo» e os limites da intervenção desse mesmo Estado. (...) A teoria da escolha pública veio clarificar os problemas inerentes à tomada de decisão coletiva e pôr a nu alguns problemas que hoje identificamos com os «fracassos do governo», ou melhor, do setor público e do sistema político: ineficiência da administração pública, ausência de incentivos, problemas com obtenção de informação acerca das preferências dos cidadãos, rigidez institucional, permeabilidade à atuação de lobbies, financiamento ilegal de partidos políticos, etc. Esta visão mais realista do processo político, de certa forma, tem alterado um pouco o ideal democrático, e tem mostrado que eventualmente as aspirações desse ideal (como referido por Bobbio) estavam demasiado elevadas em relação àquilo que o método democrático permite. (...). Na perspectiva da teoria da escolha pública, trata-se de comparar os «fracassos do governo» com os «fracassos do mercado», ou seja, perceber que, quer o mercado, quer o setor público, são instituições imperfeitas de afetar os recursos, e como tal o objetivo da análise é desenvolver uma análise institucional comparada. É preciso não confundir a teoria da escolha pública com a vulgarização neoliberal, que, naturalmente, utilizou os argumentos desenvolvidos no âmbito da teoria para reforçar a sua posição ideológica de apoiar o desenvolvimento dos mercados, com cada vez menos restrições de qualquer natureza, e ao mesmo tempo defender a redução da intervenção do Estado na economia. (...). Aquilo que a teoria da escolha pública aponta não é para menos Estado, mas sim para melhor Estado. Acerca deste último aspecto pensamos existir um alargado consenso”. PEREIRA, Paulo Trigo. **A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?** vol. XXXII. Instituto Ciências Sociais da Universidad de Lisboa: Análise Social, 1997. p. 420, 438-439. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>. Acesso em 11 de junho de 2019.

¹⁸ CARRARO, A. *et al.* **Proposta para a estimação da corrupção regional no Brasil**. Universidade Federal de Santa Catarina. Política e Sociedade: Revista Eletrônica de Sociologia Política, Florianópolis, v. 14, n. 31, set./dez. 2015. p. 330. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2015v14n31p326/31536>. Acesso em 07 de maio 2019.

governamental em dois grandes blocos: delitos praticados por funcionário público contra a Administração Pública (capítulo I do Título XI, englobando dos artigos 312 a 327) e tipos penais cometidos por particulares contra a Administração Pública (capítulo II do Título XI, compreendendo os artigos 328 a 337-A).

É a respeito dessas modalidades de corrupção que Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, com muita propriedade, afirmam: “a corrupção está associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público”¹⁹.

Por fim, Luiz Fernando Miranda, em trabalho ímpar já citado neste trabalho, buscou unificar esses conceitos e apresentou definição própria. De acordo com o pós-doutor em Ciências Políticas, “corrupção é o pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido”²⁰.

No Brasil, lamentavelmente, a corrupção persiste desde a fase colonial. A dependência de uma economia eminentemente exploratória, sem consciência e respeito pelos bens e valores desta nação, fez com que a colônia fosse tratada com desdém e vista tão somente como um lugar para alcançar riquezas e prosperidade sem grandes esforços. Possivelmente aqui está a raiz da nossa impotente cultura cívica e do nosso desvanecido perfil patriótico.

Os escândalos envolvendo corrupção na “Terra Brasilis” não foram episódicos. A título ilustrativo, vide o exemplo de Elias Antônio Lopes. Elias foi um conhecido traficante de escravos que agraciou Dom João VI com a melhor casa da cidade, assim que este desembarcou em terras brasileiras, em 1808. O monarca agradou-se tanto do presente que o transformou em sua residência oficial (hoje conhecida como Palácio da Quinta da Boa Vista). Pouco tempo depois, o então traficante receberia vários privilégios da Corte e títulos de nobreza: foi condecorado com o título de Moço Fidalgo da Casa Real, com a graduação de Alcaide-mor, recebendo também o título de Comendador da Ordem Militar de Cristo, além de uma alta soma em dinheiro²¹.

¹⁹ GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 55.

²⁰ MIRANDA, Luiz Fernando. **Unificando os conceitos de corrupção**: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro – abril de 2018, p. 256. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n25/2178-4884-rbcpol-25-237.pdf>. Acesso em 13 de março de 2021.

²¹ Dados baseados nas obras de Flávio Barreto Chame e dos Professores João Carlos Ferreira e Ângela Maria Moreira Martins. (BARRETO, Flávio Chame. **A Neurociência da Corrupção**: como um escambo esculhambou um país. Joinville: AGBooks, 2017) (FERREIRA, João Carlos. MARTINS, Ângela Maria Moreira. **Quinta da**

Luciano Raposo Figueiredo, em obra organizada por Leonardo Avritzer e outros, analisando a corrupção na fase colonial, elucida: “o problema ocupou sem trégua as formulações de eruditos, acionando a justificativa teológico-política que condenava a ambição e a corrosão das bases que deveriam regular a conduta harmônica e virtuosa da comunidade cristã”²². Segundo o autor, a formulação de sermões religiosos veiculava inquietantes denúncias sobre a conduta dos servidores do rei:

Especificamente no “Sermão do bom ladrão” [Padre Antônio Vieira] ataca a corrupção governamental, assinalando que o problema da distância e da demora dos meios de coação provocam a generalização do furto que, com regularidade, torna-se uma prática legal. Através da motivação teológico-política, Vieira alcança de maneira amplificada o que se passava no Brasil: a ocorrência intensa e frequente de desajustes estimulada pelo caráter da colonização. (...). Sob extrema dinâmica que equilibrava estabilidade e instabilidade política, os desgastes e tensões gerados pelos abusos, ambição e rapacidade dos servidores régios feriram os ideais de bom governo no ultramar.²³

No século XVII, para fazer frente a essa situação, as Ordenações Filipinas passaram a dispor sobre a proibição de recebimento de benefícios ou vantagens por funcionários públicos, cominando-lhes pena de perda do cargo e multa:

Defendemos a todos os Dezembargadores e Julgadores, e a quaesquer outros Officiaes, assi da Justiça, como da nossa Fazenda, e bem assi da nossa Caza, de qualquer qualidade que sejam, e aos da Governança das Cidades, Vilas e lugares, e outros quaesquer, que **não receberão para si, nem para filhos seus nem pessoas, que debaixo de seu poder e governança têm, dadas algumas, nem presentes de pessoa alguma que seja**, posloque com elles, não traga requerimento de despacho algum. E quem o contrário fizer, perderá qualquer Officio, que tiver, e mais pagará vinte por hum do que receber, a metade para quem o accusar e a outra para nossa Camara.²⁴ (negrito nosso).

Como bem enfatiza a antropóloga Lilia Moritz Schwarcz, “a noção de corrupção está, por outro lado, vinculada normalmente a um tipo de Estado cuja lógica advém da ideia de igualdade de direitos, modelo que não fazia parte das concepções de um governo que, a despeito

Boa Vista: De Espaço de Elite a Espaço Público. Revista da Universidade de São Paulo. n. 13. p. 125-145 dez. 2000).

²² FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.) **Corrupção:** ensaios e críticas. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2012, p. 178.

²³ Idem, ibidem. p. 179.

²⁴ O texto pode ser conferido na íntegra no Livro V, Título LXXI, das Ordenações Filipinas, disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihiti/proj/filipinas/ordenacoes.htm>. Acesso em 13 de março de 2021.

de seu caráter mais ou menos esclarecido, nunca abriu mão do poder moderador”²⁵. Talvez por essa razão os registros históricos sobre corrupção nessa época são escassos – embora a dinâmica institucional e a situação política fossem caóticas (*e.g.*, dissolução da Assembleia Constituinte em 12 de novembro de 1823).

O advento do Regime Republicano, em 15 de novembro de 1889, não foi capaz de mudar esse caos sociológico. Conquanto tenha institucionalizado o dogma da responsabilização do governante, importante desdobramento do princípio republicano, sabe-se que a Carta de 1891 não deteve eficácia social. Desse modo, as práticas nocivas já então disseminadas e sorrateiramente instaladas encontraram espaço favorável para proliferação.

A República Velha, primeiro período republicano brasileiro entre os anos de 1889 a 1930, foi dominada pelo coronelismo, estrutura na qual o poder político e econômico era controlado pelas elites rurais locais. Além disso, o revezamento no poder político central entre as aristocracias paulista e mineira, na política do café com leite, dissiparam quaisquer chances de representação e participação popular livres e desimpedidas. O jogo de interesses, o abuso do poder e a ingerência econômica se sobrepuseram à pretensão consolidar uma forma de governo mais justa, liberal e equilibrada. Com efeito, o interesse em preservar a estrutura de lucro fácil e em grande escala motivou o desenvolvimento de verdadeiros “feudos eleitorais” pelo país e o incremento de fraudes que garantiriam o acúmulo de renda para as camadas sociais mais privilegiadas.

Outro período apontado por BIASON, em que foram reincidentes as práticas corruptas, foi com a Proclamação da Independência e a instauração da República. A partir desses momentos históricos entrou em cena a corrupção eleitoral e de concessões de obras públicas: “O fim do tráfico negreiro deslocou, na República, o interesse dos grupos oligárquicos para projetos de grande porte que permitiriam manter a estrutura de ganho fácil” (BIASON, 2011, p.11). Proclamada a República em 1889, o domínio dos “donos do poder”, principalmente os latifundiários denominados de coronéis, que impuseram coercitivamente o voto de “cabresto”, isto é, o voto desejado aos seus empregados e dependentes. Outras formas de corrupção eleitoral são relatadas por BIASON do período da Proclamação da República aos dias atuais como a compra de votos e as alianças políticas espúrias (...).²⁶

²⁵ SCHWARCZ, Lilia Moritz. Corrupção no Brasil Império. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.) **Corrupção: ensaios e críticas**. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2012, p. 191.

²⁶ VIEIRA, Jaci Guilherme. SILVA, Paulo Sérgio Rodrigues da Silva. **As estratégias de apropriações indevidas de verbas públicas federais no governo de Roraima: um estado do escândalo dos gafanhotos**. Universidade Federal de Roraima. Revista de Ciências Humanas. Boa Vista, n. 19. 2010. Pp 109-110. Disponível em: <https://revista.ufr.br/textosedebates/article/view/1189/964>. Acesso em 13 de março de 2021.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16 de julho de 1934²⁷, foi a primeira carta a arrolar a proteção jurídica do patrimônio público como um direito fundamental. A abertura democrática em 1946, seguiu o mesmo caminho, no intento de satisfazer algumas exigências e aspirações do seu tempo, embora a tutela constitucional não tenha sido suficiente para dar fim a balbúrdia.

Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira, citando o historiador José Murilo de Carvalho, evidenciam que ocorreram importantes mudanças no sentido da expressão corrupção no Brasil. Entre elas, uma das mais significativas é que, enquanto as acusações de corrupção dirigidas ao Império e à Primeira República se referiam ao sistema, o foco dessas acusações, a partir de 1945, eram os indivíduos: os políticos²⁸.

Exemplo disso é que, por volta de 1950, Ademar Pereira de Barros protagonizaria um dos maiores escândalos no país. O influente político era conhecido por seu perfil empreendedor e por se relacionar com as classes sociais menos favorecidas. No entanto, ao lado dessa boa reputação, despontavam denúncias sobre desvio de verba pública e cobrança de propina.

A fama de administrador ousado e dinâmico cresceu, no entanto, paralelamente às denúncias de corrupção em seus governos. Essas acusações apontavam para a cobrança de propina e o desvio sistemático de recursos públicos. Os casos mais rumorosos que protagonizou foram denunciados pelo jornalista Paulo Duarte e reverberados pelo governador Jânio Quadros. Envolviam a suposta apropriação de automóveis comprados pelo governo de São Paulo e o extravio de uma urna marajoara destinada ao Museu Paulista. Apesar da defesa que promoveu nos tribunais e junto à opinião pública, Adhemar jamais conseguiu dissociar sua reputação como empreendedor da pecha de peculatório, fenômeno sintetizado popularmente na frase “**rouba, mas faz**”. (Grifos nossos)²⁹.

Pouco mais tarde, já por volta dos anos 60, seriam os agentes envolvidos com a construção de Brasília alvo de suspeitas de desvio de dinheiro. De acordo com o mestre em

27 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. TÍTULO I. Da Organização Federal, (...). CAPÍTULO II. Dos Direitos e das Garantias Individuais. Art. 113 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) 38) Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.

²⁸ ASSUMPÇÃO, Daniel Amorim Neves. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. p. 17.

²⁹ COTTA, Luiza Cristina Villaméa. **Adhemar de Barros (1907-1969): A origem do “rouba, mas faz”**. Dissertação (Mestrado em História) Universidade de São Paulo. 2008. p. 3. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-09022009-103517/pt-br.php>. Acesso em 13 de março de 2012.

comunicação e jornalista Cristiano Aguiar Lopes³⁰, o jornal carioca “Tribuna da Imprensa”, na edição de 29/30 de dezembro de 1956, veiculava a matéria “*coisas estranhas acontecem com o dinheiro de Brasília*”. Malgrado não se encontre afirmações diretas se houve ou não desvio de verbas públicas, a matéria denunciava: “*os planos propiciarão negociatas, darão oportunidade a que ganhem dinheiro, facilmente, aqueles que têm os bons olhos do govêrno e faro para a tramóia*” [sic].

Nem mesmo a rearticulação institucional deflagrada pela Constituição da República de 1988, que constituiu a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito, pôde barrar a corrupção no país.

Um exemplo recorrentemente lembrado é o caso do ex-presidente Fernando Collor de Mello que, depois de vencer o pleito presidencial em 1989, foi o primeiro Presidente da República a enfrentar impeachment em razão de envolvimento com esquemas de corrupção. Além do processo político, Collor foi processado criminalmente pela prática dos crimes de falsidade ideológica, corrupção passiva e peculato, previstos nos artigos 299, 312 e 317 do Código Penal, respectivamente³¹.

³⁰ LOPES, Cristiano Aguiar. **A loucura de Brasília**: o antimudancismo nas páginas do jornal Tribuna da Imprensa (1956-1960). VII Encontro Nacional de História da Mídia. 19 a 21 de agosto de 2009. Fortaleza/CE. pp. 12-13. Disponível em: <http://www.ufrrs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/7o-encontro-2009-1/A%20loucura%20de%20Brasilia.pdf>. Acesso em 13 de março de 2021.

³¹ Em 24 de abril de 2014 o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou improcedente a Ação Penal (AP) 465, proposta pelo Ministério Público Federal (MPF) contra o ex-presidente da República e atual senador Fernando Collor de Mello (PTB-AL). A ação foi relatada pela ministra Cármen Lúcia, tendo como revisor o ministro Dias Toffoli. O ex-presidente era acusado de, entre 1991 e 1992, participar de esquema de direcionamento de licitações para beneficiar determinadas empresas de publicidade em troca de benefícios pessoais e para terceiros. Para tanto, ele se teria valido de um “testa de ferro” de nome Oswaldo Mero Salles (já falecido), tendo se beneficiado do esquema na forma de pagamento de pensão alimentícia a um filho nascido de relação extraconjugal. O esquema teria envolvido, também, a emissão de cheques em nomes de “fantasmas” e do uso de “laranjas”. Em seu voto, a ministra Cármen Lúcia rejeitou a tese da Procuradoria Geral da República (PGR) de que se aplicaria ao caso a teoria do domínio do fato, pois não existem provas concretas de que o então presidente tivesse conhecimento dos contratos de publicidade. Nesse particular, ela se reportou à afirmação da própria representante da PGR no sentido de que o servidor Oswaldo Salles não tinha relação próxima com o ex-presidente para agir em seu nome. A ministra também disse que a doutrina consolidada do STF não admite que uma condenação se dê unicamente por depoimentos prestados no inquérito policial. Isso porque, segundo a relatora, testemunhas ou até corréus que, em depoimento no inquérito policial, confirmaram o envolvimento do então presidente no esquema de corrupção, não o confirmaram em juízo. Por outro lado, ainda conforme a relatora, corréus ou informantes não podem ser admitidos como prova única para uma condenação, uma vez que não prestam juramento de dizer a verdade. Nesse sentido, a ministra citou diversos precedentes, como os Habeas Corpus (HCs) 90708 e 81618. **A ministra Cármen Lúcia lembrou que Fernando Collor já foi objeto de 14 inquéritos no STF, oito petições criminais, quatro ações penais e mais de duas dúzias de HCs. Chamou atenção especial para a AP 307 e os Inquéritos 1030 e 1207, envolvendo crimes contra a administração pública, e disse que, em todos eles, o ex-presidente foi absolvido por falta de provas.** Do mesmo vício padeceu, segundo ela, o processo hoje julgado. “No presente caso, no exame que fiz, não consegui encontrar elementos, quer de autoria, quer de materialidade dos fatos imputados”, observou. Em razão disso, julgou improcedente a ação, nos termos do artigo 386, inciso VII, do Código de Processo Penal – CPP (“não existir prova suficiente para a condenação”). A maioria dos ministros acompanhou o voto da relatora, absolvendo o ex-presidente dos três crimes a ele imputados. Ficaram vencidos, em parte, o ministro Ricardo Lewandowski, que o absolvía com fundamento no artigo 386, inciso V, do CPP (“não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal”) e os ministros Teori Zavascki, Rosa Weber e Joaquim Barbosa (presidente),

De lá para cá os escândalos não pararam: foram os anões do orçamento, os vampiros da saúde, a máfia dos sanguessugas (ou máfia das ambulâncias), o mensalão (o do PT e o Tucano), a rachadinha da Alerj que, ao lado de tantos outros casos de corrupção, protagonizaram as manchetes dos principais jornais brasileiros, especialmente a partir da deflagração da Operação Lava-Jato, essa agora também posta em cheque pela chamada “Vaza-Jato”. Diuturnamente, temos vistos uma sucessão de escândalos, que parece nunca ter fim.

A essa altura, na contramão do que costumeiramente alguns sustentam, temos o dever de expor a advertência. Apesar do estudo das raízes da corrupção brasileira ser de grande importância, é hora de parar de justificar esse cenário inaceitável à herança portuguesa ou ao nosso passado colonial. Ora, já com mais cento e trinta anos de república, ainda prevalecem sofismas que, como alicerces, seguem sustentando a cultura de corrupção e indiferença com o patrimônio público. O combate à corrupção depende primeiro da transformação de mentalidade e o reconhecimento das deficiências estruturais.

A propósito, no Brasil como em todo o mundo, a corrupção é um mal atual que com os influxos da globalização é gravemente ampliada, a ponto de que o aprofundamento das relações sociais e a integração dos vínculos econômicos e políticos permitiram até mesmo a institucionalização da corrupção como forma de governo, conhecida como “cleptocracia”.

O termo cleptocracia deriva do grego *klépto* (roubar) e *cracia* (governo). Trata-se, assim, de um sistema de governo baseado na prática da corrupção. De acordo com o saudoso Luiz Flávio Gomes³², cleptocracia significa, desde logo, “ladrões no governo ou governo de ladrões”, mas não só isso. É também o sistema de governo corrupto em que as instituições (políticas, econômicas, jurídicas e sociais) fomentam ou acobertam o enriquecimento ilícito ou politicamente favorecido, assim como a impunidade das elites dirigentes da nação. Portanto, para o teórico, uma cleptocracia pode ser reconhecida pela seguinte fórmula: governo de corruptos + cumplicidade das instituições + impunidade das elites dirigentes favorecidas, além, é claro, da seguinte tônica especial: o exercício do poder não visa predominantemente ao bem comum, mas sim a apropriação das riquezas coletivas para o enriquecimento particular ou para a manutenção do poder.

que votaram pela absolvição quanto ao crime de peculato, mas reconheceram a prescrição da pretensão punitiva em relação aos delitos de falsidade ideológica e corrupção passiva. SFT julga improcedente ação penal contra ex-presidente Fernando Collor. **Notícias STF**. 24 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=265412&caixaBusca=N>. Acesso em 13 de março de 2021.

32 GOMES, Luiz Flávio. **O Brasil é uma democracia ou uma cleptocracia?** In: Jornal Carta Forense, 04 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/o-brasil-e-uma-democracia-ou-uma-cleptocracia/17108>. Acesso em 13 de março de 2021.

De qualquer sorte, a corrupção é inaceitável, representando o descrédito do estado constitucional e a negativa da democracia. Apesar de não ser crível a extinção da corrupção (com a vênia dos que cultivam posição diversa), a análise das experiências já vivenciadas e a compreensão da estrutura normativa vigente no país podem contribuir para a elaboração de estratégias realistas e o desenvolvimento contramedidas que erradiquem, tanto quanto possível, esse mal parasitário da estrutura político-administrativa do Estado.

Não obstante, muitos ainda são os agentes dos setores público e privado que insistem em usar o “anel de Giges” para aproveitar as deficiências dos aparatos de controle e fazer com o patrimônio público o que bem pretendem.

Diante disso, é imperioso fortalecer os aparatos de controle e fazer cumprir os acordos internacionais e as normas nacionais de combate à corrupção, rompendo com qualquer tipo de tolerância com práticas corruptas que insistem em permanecer ilegitimamente na estrutura do estado constitucional.

3. BREVE NOÇÃO DA EVOLUÇÃO DO MICROSSISTEMA DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

A intolerância com o malbaratamento do dinheiro público tem instigado a sociedade brasileira a cobrar cada vez mais das agências de controle um incessante e efetivo enfrentamento a corrupção.

A causa da crescente irresignação talvez encontre justificativa na história da construção, ainda inacabada, deste imenso país, recheada de exemplos de abuso do poder público visando a conquista de benesses particulares, em flagrante desprezo à moralidade e à boa-fé no trato da coisa pública, como já exposto.

E é neste cenário, sem a pretensão de exaurir referência a todos os documentos destinados ao combate à corrupção, que se passa a apontar alguns dos importantes marcos em favor da formatação de um microssistema voltado para o enfrentamento da dilapidação do dinheiro público.

3.1. A evolução constitucional e legislativa no combate à corrupção no Brasil.

Como visto, não é de hoje que a cultura de desvios e desonestidade macula o bom funcionamento da Administração Pública na experiência brasileira.

A partir do estabelecimento da forma de governo republicana, buscou-se refrear a praxe de mandos e desmandos no setor público, que suportava múltiplos modos de vulneração.

Tornava-se cada vez mais urgente a criação de fórmulas jurídicas aptas a proteger a nova forma de gestão da *res publica*, cuja matriz político-ideológica pautava-se na responsabilização, na representatividade, na igualdade e, ainda que de forma incipiente, na eficácia (assim compreendida como a realização em si de propósitos certos).

A primeira forma de perseguir esse intento deu-se com a proteção constitucional da probidade administrativa.

Com o declínio e a queda do Império Brasileiro pela proclamação da República, em 1889, a “Constituição da Mandioca”³³ deu lugar à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, que, como o próprio nome deixa entrever, emergiu com forte influência do texto constitucional norte-americano.

A nova Constituição brasileira, promulgada em 1891, repaginou o sistema de responsabilização previsto no diploma anterior³⁴, passando a fixar pela primeira vez a responsabilidade do chefe do Poder Executivo, fazendo o uso da expressão “probidade”:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL
(DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891) – Art. 54. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: (...).
6º) a **probidade da administração**; (...).
§ 1º – Esses delitos serão definidos em lei especial.
§ 2º – Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.
§ 3º – Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso. (Destaque nosso).

³³ Assim apelidada a “Constituição Política do Império do Brasil”, de 25 de março de 1824, em razão da intensa disputa pelo poder entre portugueses comerciantes, forças armadas e latifundiários.

³⁴ De acordo com Fabiana Angélica Pinheiro Camara, Alexandre Walmott Borges e outros, “o modelo de responsabilização política e funcional nacional iniciou-se com as normas do Império, na Constituição de 1824. O sistema quadripartido de órgãos estatais, dividido entre o moderador, o executivo, o legislativo e o judiciário, **impunha para alguns dos agentes a responsabilização política, e para outros agentes públicos específicas modalidades de responsabilização funcional**. Uma possível primeira classificação do sistema constitucional de 1824 divide a responsabilidade política em duas modalidades de responsabilização. Uma das formas de responsabilização, foi decorrência da adoção do sistema parlamentar de governo em 1847 e que importou na atribuição de responsabilidade ao Chefe do Conselho de Ministros, e ao Conselho. [Essa primeira forma de responsabilização] era construída com o sistema de responsabilização política no qual a sanção de perda do cargo não era consequência da imputação de delito. Era juízo político realizado na lógica de confiança-desconfiança, conveniência e oportunidade. (...). A segunda classificação possível é a de que o texto de 1824 impunha a responsabilização política dos agentes públicos do Executivo que eram os Conselheiros de Estado e os Ministros do Gabinete, e de maneira diversa a responsabilização funcional dos membros do judiciário. (...). Os agentes do judiciário no Império sujeitavam-se ao sistema de responsabilização próprio da magistratura, sem o conteúdo de responsabilização política idêntico ao dos agentes políticos (...). No modelo de responsabilidade política do Império do Brasil o Imperador era irresponsável politicamente: ‘Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma’. (BRASIL Constituição de 1824, 1824) Na Constituição imperial, o Executivo dividia-se entre a figura irresponsável do Imperador, de acordo com o art. 99, e o Ministério, e era este último sujeito à responsabilização. O Ministério deveria prestar a guarda dos altos bens do Estado e não deveria adotar condutas consideradas reprováveis a esses agentes do Estado, determinados pela Constituição Imperial [artigo 133]”. CAMARA, Fabiana Angélica Pinheiro *et al.* O Sistema de Responsabilização Política, Administrativa e Funcional do Regime Constitucional Brasileiro de 1824: Protótipo dos Modelos de Responsabilização das Constituições Brasileiras. Revista de Direito Brasileira. v. 16. n. 7. p. 43-56. São Paulo: São Paulo, 2017. p. 48-50.

O procedimento de responsabilização, conforme determina o parágrafo segundo desse artigo, foi regulamentado pelo Decreto nº. 27, de 7 de janeiro de 1892, que permitia “*a todo cidadão denunciar o Presidente da República perante a Câmara dos Deputados pelos crimes communs ou de responsabilidade*” [sic] (artigo 2º).

Superando esse primeiro período republicano, eclodiu, em 1930, o movimento político-militar conhecido como “Revolução de 30”. Com o objetivo de desarranjar os sistemas oligárquicos regionais por meio do poderio bélico, esse acontecimento pôs fim à República Velha (1891-1930) e culminou a promulgação de nova Constituição, cujo referencial mais expressivo foram as Constituição de Weimar (Alemanha, 1919) e a Constituição Mexicana (1917), pilares do Constitucionalismo Social no mundo “pós” Primeira Grande Guerra.

É interessante observar que a transformação da filosofia política imposta pela ordem constitucional de 1934, que transformou o Estado de Direito (notadamente inspirado na perspectiva liberal) em Estado Social de Direito, não teve apenas o condão de incluir rol de direitos sociais fundamentais³⁵ e trabalhistas³⁶ no texto constitucional, mas também de impulsionar a proteção da probidade na Administração Pública.

Como se sabe, não é de hoje que os recursos públicos são insuficientes para a concretização do bem comum, mesmo que empregados corretamente. Logo, na consolidação de um Estado prestacionista (cujo propósito é assegurar padrões mínimos de dignidade e cidadania), nenhum ato de mau uso de recursos públicos poderia ser tolerado.

Tanto é assim que, à mesma envergadura de outros direitos fundamentais (e.g.,

³⁵ Por exemplo, o artigo 10, inciso II (“compete concorrentemente à União e aos Estados cuidar da **saúde e assistência públicas**”) e artigo 149 (“**A educação é direito de todos** e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana”), ambos da Constituição de 1934.

³⁶ Por exemplo, o artigo 121 da Constituição de 1934, que determinava edição de lei que promovesse o amparo da produção e estabelecesse as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. O parágrafo primeiro do dispositivo dispunha: “A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: a) proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; b) salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador; c) trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei; d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres; e) repouso hebdomadário, de preferência aos domingos; f) férias anuais remuneradas; g) indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa; h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte; i) regulamentação do exercício de todas as profissões; j) reconhecimento das convenções coletivas, de trabalho.”.

igualdade³⁷, liberdade³⁸ e propriedade³⁹), permitiu-se o requerimento de nulidade ou anulação de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL
(DE 16 DE JULHO DE 1934) – Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...).

38) Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.

Ademais, a Constituição de 1934 manteve a responsabilização do chefe do Poder Executivo em razão de prática de condutas afrontosas à estabilidade sociopolítica, mormente contra a “probidade da administração” (artigo 57, alínea f) e conferiu o direito fundamental de representação, mediante petição, aos Poderes Públicos, de denúncia de abusos das autoridades, bem como de promover-lhes a respectiva responsabilidade (artigo 113, item 10).

Não obstante tais avanços normativos, imprescinde perpassar por detalhes da evolução histórica das leis brasileiras – inclusive constitucional.

Como bem pontua Jorge Miranda, a partir da literatura de Karl Loewenstein, filósofo constitucional e político germânico, é possível classificar as constituições de acordo com a conformação com a realidade do processo de poder político. A classificação engendrada por esse teórico é conhecida por classificação ontológica porque estuda o ser da Constituição em si

³⁷ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934) – Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 1) Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéias políticas.

³⁸ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934) – Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...). 5) É inviolável a liberdade de consciência e de crença e garantido o livre exercício dos cultos religiosos, desde que não contravenham à ordem pública e aos bons costume. As associações religiosas adquirem personalidade jurídica nos termos da lei civil. (...). 21) Ninguém será preso senão em flagrante delito, ou por ordem escrita da autoridade competente, nos casos expressos em lei. A prisão ou detenção de qualquer pessoa será imediatamente comunicada ao Juiz competente, que a relaxará, se não for legal, e promoverá, sempre que de direito, a responsabilidade da autoridade coatora.

³⁹ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934) – Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

mesmo, ou seja, sua existência e essência.⁴⁰

Essa racionalização torna-se importante, a partir desse momento, posto que o estudo da evolução histórica da legislação (constitucional e infraconstitucional) também permite compreender o desenvolvimento do conteúdo normativo, que parte de um nível básico, preâmbular, de jaez simbólico, e progride rumo a efetividade e concretização.

Na classificação ontológica, as normas constitucionais que são fielmente observadas e aplicadas compõem a “constituição normativa”, forte o suficiente para reger o processo político.

Por outro lado, se o texto constitucional, não obstante juridicamente válido, carece de veracidade existencial, há a “constituição nominal”. Nesse modelo constitucional há um hiato entre norma e realidade e, também por essa característica, o processo político não se amolda às suas previsões adequadamente.

Por fim, há ainda nessa classificação a “constituição semântica”, estruturação na qual a norma constitucional, em vez de servir como mecanismo de limitação do poder político, é utilizada para propiciar a estabilização e conservação da dominação antidemocrática.

Com efeito, por pouco a Constituição de 1934 não é semântica. Quando chegara ao poder, em 1930, depois de depor presidente eleito Júlio Prestes (representante da política paulistana), Getúlio Vargas fechou o Senado e a Câmara de Deputados e permaneceu no comando do Governo Provisório (autoritariamente) até 1932, quando, pressionado por setores da sociedade paulista, se viu forçado a reabrir o Congresso Nacional. Esse movimento, conhecido como Revolução Constitucional de 1932, tem importante papel no patrocínio democrático da elaboração da Constituição de 1934.

Sorte semelhante não se observa quanto à Constituição de 1937, essa sim, semântica conforme a proposição de Loewenstein⁴¹.

⁴⁰ Seguindo este critério, há Constituições normativas, nominais e semânticas. As primeiras são aquelas cujas normas dominam o processo político, aquelas em que o processo do poder se adapta às normas constitucionais e se lhes submete. As segundas são aquelas que não conseguem adaptar as suas normas à dinâmica do processo político, pelo que ficam sem realidade existencial. As terceiras são aquelas cuja realidade ontológica não é senão a formalização da situação do poder político existente em benefício exclusivo dos detentores de facto desse poder. Ao passo que as Constituições normativas limitam efetivamente o poder político e as Constituições nominais, embora o não limitem, ainda têm essa finalidade, as Constituições semânticas apenas servem para estabilizar e eternizar a intervenção dos dominadores de facto na comunidade⁴. Poderá, não sem razão, observar-se que a taxonomia constitucional de Loewenstein é elaborada em face de uma Constituição ideal, e não da imbricação dialética Constituição-realidade constitucional, pelo que acaba por ser uma classificação axiológica ligada à concordância entre Constituição normativa e democracia constitucional ocidental. Mas, não sem menos razão, poderá igualmente observar-se que ela vem pôr em relevo as diferentes funções da Constituição por referência àquilo que foi o modelo inicial da Constituição moderna – a Constituição limitativa e garantista liberal; assim como vem, por outro lado, ajudar a captar os diversos graus de efetividade de normas e institutos pertencentes a determinada Constituição. (MIRANDA, Jorge. Constituição e Democracia. *In* Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, jul/set 2017, p. 65. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1250715/Jorge_Miranda.pdf. Acesso em 14 de março de 2021.)

⁴¹ Cf. nota de rodapé nº 40.

A Constituição de 1934 determinava a realização de eleições para presidente da República em janeiro de 1938 (artigo 52, § 1º). No cenário político nacional, já nos últimos anos do Governo Vargas, a rearticulação polarizada pela Aliança Nacional Libertadora (movimento influenciado pelo ideário comunista) e pela Ação Integralista Brasileira (agrupamento de jaez nazifascista) propunha o fim do vácuo ideológico que deflagrou a Revolução de 1930.

Vargas apresentou posição dúbia (ora de apoio, ora de manter-se no poder), concomitante ao progressivo esvaziamento do processo eleitoral (pelos idos dos anos de 36-37), até que, em 10 de novembro de 1937, com o pretexto de eliminar a suposta conspiração comunistas (“Plano Cohen”), Getúlio Vargas promoveu o Golpe de Estado de 1937, dando início à terceira fase de história republicana brasileira.

O primeiro exemplo de constituição semântica brasileira, em que nitidamente se enxerga o divórcio da inspiração ideológica e da prática política, encontra guarida na doutrina jurídico-política do Estado Novo, inspirado em transformações autocráticas que desautorizavam muitas outras democracias pelo mundo, especialmente na Europa.

A primeira ditadura brasileira (Estado Novo, 1937-1945) fundamentou-se na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, outorgada em 10 de novembro de 1937 e idealizada pelo então ministro da Justiça, Francisco Campos. Essa Constituição veiculou dispositivos congêneres aos arrolados em constituições autoritárias vigentes na Europa.

Com o Executivo Federal mais fortalecido, Vargas ampliou a repressão, emudeceu as forças opositoras e censurou a imprensa (a qual, a partir de 1939, sofreria rigoroso controle por meio do Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP), suspendeu as garantias constitucionais e fechou outra vez o Congresso Nacional.

Malgrado o texto previsse a ocorrência de plebiscito nacional (artigo 187) e a possibilidade de reabertura do Parlamento (artigo 180), nenhum desses “desideratos” foram implementados durante a toda a vigência do texto de 1937.

A essência semântica dessa Carta não provocou modificações expressivas à proteção à probidade administrativa (exceto no que diz respeito a competência para julgamento dos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República⁴²). Conquanto não se possa creditar relevância significativa à Constituição Polaca⁴³, considerando seu viés antidemocrático

⁴² O processo e julgamento do Presidente da República pelos crimes de responsabilidade não era mais de competência do Senado Federal. A teor do artigo 86 da Constituição de 1937, o Presidente da República seria submetido a processo e julgamento perante um órgão específico, chamado “Conselho Federal”.

⁴³ A Constituição de 1937 recebeu apelido de “Constituição Polaca” em razão da inspiração no modelo semifascista polonês.

e aplicação irregular⁴⁴, a sutil inovação pode ser citada:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL
(DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937) – Art 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra: (...).
d) a probidade administrativa **e a guarda e emprego dos dinheiros público;**
(...). (Destaque nosso).

Sem embargo tratar-se de resolução tímida, a nova tipificação de crime de responsabilidade, nos termos previstos na alínea “d” do artigo 85 da Constituição de 1937, fomentaria bons contributos no combate à improbidade administrativa em nível infraconstitucional. O primeiro deles é o Decreto-Lei nº. 3.240, de 8 de maio de 1941, que impunha responsabilização civil de qualquer agente por atos que importassem prejuízo para a Fazenda Pública:

Art. 1º **Ficam sujeitos a sequestro os bens de pessoa indiciada por crime de que resulta prejuízo para a fazenda pública**, ou por crime definido no Livro II, Títulos V, VI e VII da Consolidação das Leis Penais **desde que dele resulte locupletamento ilícito para o indiciado.**

Art. 2º **O sequestro é decretado pela autoridade judiciária, sem audiência da parte, a requerimento do ministério público fundado em representação da autoridade incumbida do processo administrativo ou do inquérito policial.**

§ 1º A ação penal terá início dentro de noventa dias contados da decretação do sequestro.

§ 2º O sequestro só pode ser embargado por terceiros.

Art. 3º Para a decretação do sequestro é necessário que haja **indícios veementes da responsabilidade**, os quais serão comunicados ao juiz em **segredo**, por escrito ou por declarações orais reduzidas a termo, e com indicação dos bens que devam ser objeto da medida.

Art. 4º **O sequestro pode recair sobre todos os bens do indiciado, e compreender os bens em poder de terceiros desde que estes os tenham adquirido dolosamente, ou com culpa grave. Os bens doados após a prática do crime serão sempre compreendidos no sequestro.** (...).

Art. 6º Cessa o sequestro, ou a hipoteca:

- 1) se a ação penal não é iniciada, ou reiniciada, no prazo do artigo 2º, parágrafo único;
- 2) se, por sentença, transitada em julgado, é julgada extinta a ação ou o réu absolvido.

Art. 7º A cessação do sequestro, ou da hipoteca, não exclue:

⁴⁴ A partir da concentração das atribuições do Executivo e do Legislativo, o Presidente da República ficou livre para alterar texto constitucional conforme seu alvedrio. Além de decretos, foram 18 (dezoito) “leis constitucionais” editados pelo Presidente da República fundamentados no artigo 180 da Constituição de 37.

1) tratando-se de pessoa que exerça, ou tenha exercido função pública, à incorporação, à fazenda pública, dos bens que foram julgados de aquisição ilegítima;

2) o direito, para a fazenda pública, de pleitear a reparação do dano de acordo com a lei civil.

Art. 8º Transitada em julgado, a sentença condenatória importa a perda, em favor da fazenda pública, dos bens que forem produto, ou adquiridos com o produto do crime, ressalvado o direito de terceiro de boa fé.

Art. 9º Se do crime resulta, para a fazenda pública, prejuízo que não seja coberto na forma do artigo anterior, promover-se-á, no juízo competente, a execução da sentença condenatória, a qual recairá sobre tantos bens quantos bastem para ressarcí-lo.

Art. 10. Esta lei aplica-se aos processos criminais já iniciados na data da sua publicação. (Destaque nosso).

De se notar que a norma, embora aplicável tanto a particulares como a agentes públicos, fez diferenciação quanto aos efeitos secundários e às regras de procedimentalização. Para aqueles, os efeitos civis dependem, em certa medida, da instauração de processo criminal. Por outro lado, com maior severidade aos agentes públicos (ou aqueles que, anteriormente, ocuparam essa posição), determina a incorporação, em favor da Fazenda Pública, dos bens que foram julgados de aquisição ilegítima.

Ainda sobre o Decreto-Lei nº. 3.240, de 8 de maio de 1941, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves apontam muito apropriadamente que seu advento no direito positivo brasileiro “antecedeu a entrada em vigor do Código Penal, instituído pelo Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (...), somente vigendo, consoante o seu art. 361, a partir de 1º de janeiro de 1942”⁴⁵.

Com a vigência do Código Penal, foram tipificadas série de condutas como crimes contra a Administração Pública, considerando como sujeitos ativos tanto o funcionário público⁴⁶ como particulares em geral⁴⁷ (lembrando que os crimes contra as Finanças Públicas e praticados por particular contra a Administração Pública Estrangeira só foram inseridos na legislação penal nos anos de 2000 e 2002, respectivamente).

Por essa época, a política brasileira sujeitava-se a influxos externos (mormente decorrentes da Segunda Guerra Mundial) e internos (como a criação da Força Expedicionária

⁴⁵ GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 200.

⁴⁶ Título XI, Capítulo I, que arrola uma série de condutas, entre as quais o peculato – artigo 312, o emprego irregular de verbas ou rendas públicas – artigo 315, a concussão – artigo 316 e a corrupção passiva – artigo 317.

⁴⁷ Título XI, Capítulo II, que prevê a tipificação, por exemplo, da corrupção ativa – artigo 333, do descaminho – artigo 334 e do contrabando – artigo 334-A.

Brasileira – FEB⁴⁸, em 1943, e o Manifesto dos Mineiros, também em 1943⁴⁹), responsáveis por criar um quadro de redefinições que gerou a crise e, posteriormente, a queda do Estado Novo em outubro de 1945.

Em dezembro de 1945 iniciou-se o processo de redemocratização do país, com a eleição do novo Presidente da República e Parlamentares, a reabertura do Congresso e com a instalação da Assembleia Constituinte em fevereiro de 1946.

Nesse mesmo ano, no mês de setembro, foi promulgada a quarta constituição republicana brasileira. Inspirada nos textos constitucionais de 1891 e 1934, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 tem como eixo central a consolidação do sistema político fundado na democracia representativa e na institucionalização da federação (artigo 1º⁵⁰), bem como na maximização do catálogo constitucional de direitos e garantias fundamentais (artigos 141 a 144).

O novo diploma expressou valores então esquecidos pela ordem de 1937, como a ação popular (artigo 141, §38), que fora reinserida na ordem constitucional com objeto e alcance ampliados. Outrossim, maximizou o catálogo de responsabilidade aplicável ao Presidente da República e aos Ministros de Estados, determinando o parágrafo único do artigo 89 que os crimes de responsabilidade e as normas de processo e julgamento aplicáveis a tais agentes deveriam ser definidas em lei especial.

Essa lei foi editada em abril de 1950 sob o nº. 1.079, fruto do Projeto de Lei nº. 1384/1949, especialmente para definir os crimes de responsabilidade do alto escalão do

⁴⁸ Nome dado à força militar brasileira constituída para lutar na Europa ao lado dos países Aliados (Reino Unido, França, União Soviética e Estados Unidos), na Campanha da Itália, contra os países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão), na Segunda Guerra Mundial, entre os anos de 1943 e 1945.

⁴⁹ Carta aberta, publicada em 24 de outubro de 1943 por importantes nomes da intelectualidade liberal do Estado de Minas Gerais em defesa da redemocratização e do fim do Estado Novo. Não só pela relevância histórica das palavras, mas pelo impacto ideológico que até hoje causa, vejamos este excerto: “(...). Este não é um documento subversivo; não visamos agitar nem pretendemos conduzir. Falamos à comunidade mineira sem enxergar divisões ou parcialidades, grupos, correntes ou homens. (...). **Se lutamos contra o fascismo, ao lado das Nações Unidas, para que a liberdade e a democracia sejam restituídas a todos os povos, certamente não pedimos demais reclamando para nós mesmos os direitos e as garantias que as caracterizam.** Eis porque, no momento em que devemos, unidos e coesos, sem medir sacrifícios e sem quebra ou interrupção da solidariedade já manifestada, dar tudo pela vitória do Brasil, entendemos que é também contribuir para o esforço de guerra conclamar, como conclamamos, os mineiros a que se unam acima de ressentimentos, interesses e comodidades, sob os ideais vitoriosos a 15 de novembro de 1889 e reafirmados solenemente em outubro de 1930, a fim de que, **pela federação e pela democracia, possam todos os brasileiros viver em liberdade uma vida digna, respeitados e estimados pelos povos irmãos da América e de todo o mundo.** Belo Horizonte, 24 de outubro de 1943”. (Grifo nosso). (CATANHÊDE, José Luís. Manifesto dos Mineiros: uma carta contra a ditadura Vargas. TRE-MG. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/o-tre/memoria-eleitoral/historia-e-memoria/manifesto-dos-mineiros-uma-carta-contra-a-ditadura-vargas>. Acesso em 20 de março de 2021).

⁵⁰ CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946) – Art. 1º. Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República. Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.

Executivo Federal e Estadual, além de outras autoridades (como Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República) e regular o respectivo processo de julgamento. Essa norma, em vigor até os dias atuais, é um dos elementos referenciais na organização democrática da República brasileira, eis que a irresponsabilidade política de governantes só é admitida em regimes autocráticos.

Merece relevo os capítulos V (artigo 9º), VI (artigo 10) e VII (artigo 11) dessa lei, que arrola, respectivamente, os crimes contra a probidade na Administração Pública, os crimes contra a lei orçamentária e os crimes contra a guarda e legal emprego “dos dinheiros públicos”. A propósito, esta é a redação original dos dispositivos:

CAPÍTULO V DOS CRIMES CONTRA A PROBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

- 1 – omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;
- 2 – não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;
- 3 – não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;
- 4 – expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;
- 5 – infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;
- 6 – usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;
- 7 – proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

CAPÍTULO VI DOS CRIMES CONTRA A LEI ORÇAMENTÁRIA

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

- 1 – Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;
- 2 – Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;
- 3 – Realizar o estorno de verbas;
- 4 – Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da Lei orçamentária.

CAPÍTULO VII DOS CRIMES CONTRA A GUARDA E LEGAL EMPRÊGO DOS DINHEIROS PÚBLICOS

Art. 11. São crimes de responsabilidade contra a guarda e o legal emprêgo dos dinheiros públicos:

- 1 – ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;

- 2 – Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;
- 3 – Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;
- 4 – alienar imóveis nacionais ou empenhar rendas públicas sem autorização em lei;
- 5 – negligenciar a arrecadação das rendas, impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional.

Ademais, a Carta de 1946 foi pioneira ao prever a responsabilidade civil de agentes públicos de modo geral, para além do “alto escalão”, a partir do comando constitucional de normatização legal afeto ao sequestro e perdimento de bens em caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, na forma do §31 do artigo 141.

Esse dispositivo constitucional é o fator de fomento para a eclosão de normas infraconstitucionais que teriam por escopo sanar as chagas sociais provocadas pelas práticas de corrupção que malferiam a probidade administrativa.

Em 1951, por iniciativa do advogado, jornalista e deputado federal alagoano Ary Boto Pitombo (Partido Social Trabalhista – PST), foi proposto o Projeto de Lei nº. 670 para regulamentação do dispositivo constitucional sobredito.

O Projeto dispunha, inicialmente, sobre criação de “ficha de declaração de bens do servidor público” e sua justificativa⁵¹ aparenta mais ser o desabafo de um cidadão brasileiro dos dias atuais:

O artigo 141, inciso 31, da Constituição Federal diz:

“A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”.

Trata-se, sem dúvida alguma, de um dispositivo altamente moralizador e que, até hoje, não foi regularizado. Mister se torna sua regularização a fim de que ela possa produzir os efeitos necessários, uma vez que o ambiente moral a respeito exige, infelizmente, por parte do Poder Público, a maior energia.

Reconheço que o projeto poderá ferir a suscetibilidades, já que, encarado de maneira geral, atingirá também os que, na maioria, desempenha função pública com zêlo, probidade, honestidade e dando a ela o maior de seus esforços. Mas, êsses, côncios de sua missão, também se sentirão satisfeitos, pois o projeto em questão visa separa o joio do trigo. **Virá apontar os desonestos, aqueles que procuram o enriquecimento ilícito por influência ou com abuso de cargo, deixando mal a reputação de tôda uma classe.**

⁵¹ Diário do Congresso Nacional, Ano VI – 109. Edição de 19.06.1951. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19JUN1951.pdf#page=23>. Acesso em 20 de março de 2021.

Infelizmente, o Brasil atravessa uma fase de desconfiança quanto à moralidade em muitos setores da administração pública. Muitos são os que, saindo a confiança que lhes foi depositada, fazem do cargo uma fonte de renda ilícita e se transformam, do dia para a noite, em verdadeiros nababos⁵², comprometendo o bom nome da administração e colocando mal os que a ela prestam serviços honestamente.

É natural, por conseguinte, que o Poder Público tome medidas acauteladoras contra êsses elementos, sequestrando-lhes os bens e apontando-os à Justiça.

Sala das Sessões, em 18 de junho de 1951 – Ary Pitombo. (Negritamos).

Após mais seis anos de tramitação⁵³, mais especificamente em 1º de junho de 1957, o Projeto de Lei nº. 670 foi transformado na Lei Ordinária nº 3.164. Foi assim que adveio, mais de uma década depois de promulgada a Constituição, a Lei Pitombo-Godói Ilha para a regulamentação do parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Carta Constitucional de 46.

O texto do PL nº. 670/1951 é essencialmente diferente daquele apresentado na Lei nº. 3.164/1957. Senão, vejamos:

Projeto nº. 670 – 1951. Art. 1º Fica criada a ficha de declaração de bens do servidor público, na forma do modelo anexo.

Art. 2º. Todo aquele que receber, como servidor da Nação, dinheiro dos cofres públicos, fica obrigado a preencher a sua ficha financeira, no Serviço de Pessoal competente, que será atualizada de 2 em 2 anos.

Art. 3º. A falsa declaração, por parte do servidor, importará sua demissão do serviço público.

Art. 4º. O servidor público, constatada a desonestidade funcional, terá os de origem duvidosa constantes da ficha financeira sequestrados. Parágrafo único. Verificar-se-á o rendimento desses bens, uma vez comprovada a sua aquisição por influência ou com abuso do cargo ou função ocupado pelo servidor.

Art. 5º. Esta lei é extensiva aos servidores das entidades autárquicas.

Art. 6º A presente lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das sessões, em 16 de junho de 1951 – Ary Pitombo.

Lei nº. 3.164, de 1º de junho de 1957 – Art. 1º. São sujeitos a sequestro e à sua perda em favor da Fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor

⁵² Nababo: milionário; aquele que é muito rico e leva uma vida luxuosa, cara. [Por Extensão] Pessoa que faz alarde de sua riqueza ou ostenta sua vida luxuosa. Príncipe ou governador que, entre os séculos XVI e XIX, vivia na Índia muçulmana. [Por Extensão] Europeu que ficava rico na Índia ou possuía destaque social.

⁵³ Projeto de Lei 670/1951. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=180591>. Acesso em 20 de março de 2021.

público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprêgo em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquêle incorrido.

§ 1º As medidas prescritas neste artigo serão decretadas no juízo civil, observadas as disposições da lei processual.

§ 2º O processo será promovido por iniciativa do Ministério Público ou de qualquer pessoa do povo.

Art. 2º A extinção da ação penal ou a absolvição do réu incurso nos crimes capitulados no Título XI da Parte Especial do Código Penal ou em outros crimes funcionais, de que resulte locupletamento ilícito, não excluirá a incorporação à Fazenda Pública dos bens de aquisição ilegítima, ressalvado o direito de terceiros de boa fé.

Art. 3º É instituído o registro público obrigatório dos valores e bens pertencentes ao patrimônio privado de quantos exerçam cargos ou funções públicas da União e entidades autárquicas, eletivas ou não.

§ 1º O registro far-se-á no Serviço do Pessoal competente, mediante declaração do servidor público, incidindo na pena de demissão do serviço público o que fizer falsa declaração.

§ 2º O registro compreenderá, móveis, imóveis, semoventes, dinheiro, títulos e ações e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, excluídos os objetos e utensílios de uso doméstico cuja soma não exceda de Cz\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros).

§ 3º A declaração será atualizada bienalmente, podendo a autoridade a que estiver subordinado o servidor exigir a comprovação da legitimidade da procedência dos bens acrescidos ao patrimônio do servidor.

§ 4º O registro prévio é condição indispensável à posse do servidor público e deverá ser obrigatoriamente atualizado antes do seu afastamento do cargo ou função.

§ 5º A declaração de que trata êste artigo compreende os bens do casal.

Art. 4º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Com efeito, as disposições da Lei Pitombo-Godói Ilha são significativamente mais eficazes, eficientes e efetivas que a proposição originária do PL 670/1951, vez que: (i) são mais adequadas ao cumprir o comando constitucional que lhe deu origem; (ii) promovem regulamentação com a completude necessária, veiculando não meramente normas de natureza administrativa, mas também processuais; e (iii) apresentam maior grau qualitativo quanto a estruturação do texto normativo.

Na tecitura dessas noções, destaca-se o artigo 1º, parágrafo 2º, da lei em comento que atribuiu a titularidade da ação ao Ministério Público e a qualquer pessoa do povo. No que diz respeito ao Ministério Público, sabe-se que, nesse momento da história, em decorrência da falta de independência desse valoroso órgão (que fora institucionalizado em 1934, suprimido em

1937 e reinserido na ordem magna de 1946, sem vinculação a quaisquer dos Poderes – artigos 125 a 128 da Constituição de 1946), pouco resultado prático (e significativo) foi alcançado. Em relação à propositura da ação por qualquer do povo, pontua-se que, nesse aspecto, a Lei nº. 3.164/1957 antecipou-se a Lei da Ação Popular, editada em junho de 1965.

Ainda sob a égide da Constituição da República de 1946, em dezembro de 1958, foi editada a Lei nº. 3.502, conhecida como “Lei Bilac Pinto” (assim alcunhada em homenagem ao autor do Projeto de Lei, o professor, advogado e deputado federal mineiro Francisco Bilac Pinto – Arena), que regulamentou o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função.

A Lei nº. 3.502/1958 é fruto do Projeto de Lei nº. 505 de 1955⁵⁴ (idealizado, portanto, antes da vigência da Lei Pitombo-Godói Ilha, em 1957), cuja justificativa⁵⁵ para a proposição foi esta:

Uma das mais difíceis tarefas do legislador contemporâneo consiste em elaborar normas que, sem embaraçar o funcionamento regular dos serviços governamentais, assegurem o controle democrático da probidade dos servidores públicos.

As instituições políticas que nos regem, nas linhas fundamentais de sua estrutura, não se diferenciam substancialmente daquelas que há mais de um século foram moldados para Estados democráticos criados sob a inspiração do liberalismo econômico.

De então até hoje, em todos os meridianos políticos do mundo, o Estado sofreu profundas alterações no que concerne aos seus objetivos e às suas funções, enquanto que as técnicas do seu controle democrático permaneceram inalteradas e por isso mesmo se tornaram obsoletas.

Desde o momento em que o Estado passou a intervir onimodamente na ordem econômica, começaram os direitos individuais a sofrer uma infinda série de limitações, em contraste com a ampliação e o fortalecimento dos poderes do Estado.

Todo o complexo sistema de restrições dos direitos individuais relacionados com a atividade econômica foi elaborado sob a pressão de fatos históricos inelutáveis e com a preocupação exclusiva de dar ao Estado um eficaz poder de intervenção nesse domínio.

Não se advertiram os legisladores responsáveis por essa evolução de que as técnicas tradicionais de controle democrático criadas para o Estado liberal, de funções limitadíssimas e que tinham como dogma fundamental a sua

⁵⁴ Projeto de Lei 505/1955. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=177979>. Acesso em 20 de março de 2021.

⁵⁵ Diário do Congresso Nacional. Ano X – 110. Edição de 4.8.1955. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04AGO1955.pdf#page=27>. Acesso em 20 de março de 2021.

neutralidade e, conseqüentemente, a sua abstenção diante do fato econômico, não poderiam permanecer imutáveis no momento em que o Estado se transformava em verdadeiro leviatã.

A preocupação da eficiência no desempenho dessas novas funções do Estado fez com que vários tipos de agências governamentais, dotadas de maior flexibilidade administrativa, fossem criadas.

Explica-se, dêsse modo, o aparecimento das autarquias, dos entes paraestatais, das sociedades de economia mista, das empresas públicas, das fundações de direito público e das entidades mantidas por receitas parafiscais.

Tendo essa profunda modificação se operado com o objetivo precípua de assegurar ampla liberdade de gestão aos administradores desses novos órgãos, não foram nêles introduzidos sistemas de controle democrático que permitissem à opinião pública fiscalizar a sua ação.

Em razão do alto grau de sua autonomia, êsses órgãos ficaram excluídos do controle direto e constante do Poder Legislativo e do próprio Poder Executivo.

A ausência de controle democrático eficaz nesses setores do governo criou um clima de irresponsabilidade, propício à corrupção passiva dos administradores e ao seu enriquecimento ilícito.

Várias são as medidas legislativas reclamadas para corrigir êsses vícios dos sistemas contemporâneos de govêrno.

Visando a êsse objetivo, o presente Truman, dos Estados Unidos, em setembro de 1951, enviou mensagem ao Congresso daquele país recomendando a elaboração de lei que obrigasse a todos os servidores públicos do Legislativo, do Judiciário e do Executivo, assim os civis como os militares, a manter em registro público permanente informações preciosas sôbre seus bens e rendas, com a indicação das respectivas origens.

(“Political Ethic and The Voter” Editec by Thomas A. Rousse, 1952, pag. 126).

Com o mesmo propósito já apresentamos o projeto de transformação do Branco do Brasil em empresa pública e da prestação de contas das entidades que recebem e aplicam contribuições parafiscais.

No projeto que ora apresentamos procuramos, a um tempo, regular o que dispõe a parte fiscal do parágrafo 31 do artigo 141 da Constituição e dispor sôbre outras formas correntes de enriquecimento ilícito de servidores públicos, com o desígnio de opor barreiras legais a processos correntes de corrupção, em vários setores do govêrno.

Sala das Sessões, 13 de julho de 1955 – Bilac Pinto.

A essência das proposições originárias do Projeto de Lei nº. 505/1955 foi mantida, advindo a Lei nº. 3.502/1958 com alguns acréscimos, poucas supressões e tão somente um veto presidencial.

Por inexistir incompatibilidade ou mesmo regulamentação completa do assunto que tratou a Lei nº. 3.164/1957, a Lei Bilac Pinto não revogou a Lei Pitombo-Godói Ilha. Na verdade, a primeira veio complementar a segunda no intento de combater, com maior grau de efetividade, a escalada da corrupção que se alastrava no setor público.

A Lei nº. 3.502/1958 veiculou inovações muito importantes para o ordenamento jurídico, como a ampliação do conceito de servidor público (artigo 1º, §§ 1º e 2º)⁵⁶ e a tipificação dos atos que constituíam casos de enriquecimento ilícito (artigos 2º a 4º)⁵⁷.

⁵⁶ Lei nº. 3.502/1958 – Art. 1º O servidor público, ou o dirigente, ou o empregado de autarquia que, por influência ou abuso de cargo ou função, se beneficiar de enriquecimento ilícito ficará sujeito ao seqüestro e perda dos respectivos bens ou valores.

§ 1º A expressão servidor público compreende todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.

§ 2º Equipara-se ao dirigente ou empregado de autarquia, para os fins da presente lei, o dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio público, ou de entidade que receba e aplique contribuições para-fiscais.

⁵⁷ Lei nº. 3.502/1958 – Art. 2º Constituem casos de enriquecimento ilícito, para os fins desta lei:

a) a incorporação ao patrimônio privado, sem as formalidades previstas em leis, regulamentos estatutos ou em normas gerais e sem a indenização correspondente, de bens ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º e seus parágrafos;

b) a doação de valores ou bens do patrimônio das entidades mencionadas no art. 1º e seus parágrafos a indivíduos ou instituições privadas, ainda que de fins assistenciais ou educativos, desde que feita sem publicidade e sem autorização prévia do órgão que tenha competência expressa para deliberar a êsse respeito;

c) o recebimento de dinheiro, de bem móvel ou imóvel, ou de qualquer outra vantagem econômica, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente;

d) a percepção de vantagem econômica por meio de alienação de bem móvel ou imóvel, por valor sensivelmente superior ao corrente no mercado ou ao seu valor real;

e) a obtenção de vantagem econômica por meio da aquisição de bem móvel ou imóvel por preço sensivelmente inferior ao corrente no mercado ou ao seu valor real;

f) a utilização em obras ou serviços de natureza privada de veículos máquinas e materiais de qualquer natureza de propriedade da União, Estado, Município, entidade autárquica, sociedade de economia, mista, fundação de direito público, empresa incorporada ao patrimônio da União ou entidade que receba e aplique contribuições para-fiscais e, bem assim, a dos serviços de servidores públicos, ou de empregados e operários de qualquer dessas entidades.

Parágrafo único. Para a caracterização do enriquecimento ilícito, previsto nas letras a, b, c, d, e e f dêste artigo, deverá ser feita a prova de que o responsável pela doação (letra b) ou o beneficiário (letras a, c, d, e e f) está incluído entre as pessoas indicadas no art. 1º e seus parágrafos e ainda:

1) no caso da letra b, a de que o doador tem interesse político ou de outra natureza que direta ou indiretamente, possa ser ou haja sido beneficiado pelo seu ato;

2) nos casos das letras c, d e e, a de que o doador (letra c), o adquirente (letra d) ou o alienante (letra e) tem interesse que possa ser atingido ou que tenha sido amparado por despacho, decisão, voto, sentença, deliberação, nomeação, contrato, informação, laudo pericial, medição, declaração, parecer, licença, concessão, tolerância, autorização ou ordem de qualquer natureza, verbal, escrita ou tácita, do beneficiário.

Art. 3º Constitui também enriquecimento ilícito, qualquer dos fatos mencionados nas letras c e e do artigo 2º, quando praticado por quem, em razão de influência política funcional ou pessoal, intervenha junto às pessoas indicadas no art. 1º e seus parágrafos, para delas obter a, prática de algum dos atos funcionais citados em favor de terceiro.

Art. 4º O enriquecimento ilícito definido nos termos desta lei, equipara-se aos crimes contra a administração e o patrimônio público, sujeitando os responsáveis ao processo criminal e à imposição de penas, na forma das leis penais em vigor.

Parágrafo único. É igualmente enriquecimento ilícito o que resultar de:

a) tolerância ou autorização ou ordem verbal, escrita ou tácita, para a exploração de jogos de azar ou de lenocínio;

b) declaração falsa em medição de serviços de construção de estradas ou de obras públicas, executados pelo Poder Público ou por tarefeiros empreiteiros, subempreiteiros ou concessionários;

Em que pese a existência de precariedades e até mesmo de sérios problemas na aplicabilidade prática de ambas as leis, é incontestável que tanto a Lei Pitombo-Godói Ilha como a Lei Bilac Pinto, no sistema normativo concebido pela Constituição Republicana de 1946, representam marco meritório no enfrentamento da corrupção na história brasileira: trata-se da **gênese** do microssistema nacional de tutela à probidade administrativa.

A Constituição de 1946 vigorou por 21 (vinte e um) anos, passando por 21 (vinte e uma) emendas⁵⁸, suportando 33 (trinta e três) atos complementares e 4 (quatro) atos institucionais editados no período ditatorial deflagrado pelo golpe militar em 1964.

A partir de 64, o contexto político foi predominantemente violador e autoritário, amparado no pretexto de defender o interesse da nação da ameaça comunista que assolava a ordem pública brasileira. A Constituição de 1946, a mais democrática e participativa até então, tal como concebida, já não era mais compatível com a perspectiva do novo regime (arbitrário e totalitarista).

Na segunda semana da usurpação do governo constitucional, em 09 de abril de 1964, editou-se o Ato Institucional nº. 1, que, apesar de manter a vigência do texto constitucional de 1946 e conservar aberto o Congresso Nacional, revogou inúmeras garantias democráticas e dominou Legislativo por meio do “Comando Supremo da Revolução”. De maneira preambular, no AI-01, assim se dirigiram à nação brasileira:

É indispensável fixar o conceito do movimento civil e militar que acaba de abrir ao Brasil uma nova perspectiva sobre o seu futuro. O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução.

A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação.

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita

c) declaração falsa sobre quantidade, peso, qualidade ou características de mercadorias ou bens entregues a serviço público, autarquia, sociedade de economia mista, fundação instituída pelo Poder Público, empresa incorporada ao patrimônio público ou entidade que receba e aplique contribuições parafiscais ou de qualquer dêles recebidas.

⁵⁸ Entre as quais a Emenda Constitucional nº. 16/1961, conhecida como “Emenda Parlamentarista”, institui o Sistema Parlamentar de Governo em meio à crise política desenvolvida pela renúncia de Jânio Quadros ao cargo de Presidente da República em 25 de agosto de 1961.

normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria. A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe.

O presente Ato institucional só poderia ser editado pela revolução vitoriosa, representada pelos Comandos em Chefe das três Armas que respondem, no momento, pela realização dos objetivos revolucionários, cuja frustração estão decididas a impedir. Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País. **Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas.** Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional.

Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação.

Em nome da revolução vitoriosa, e no intuito de consolidar a sua vitória, de maneira a assegurar a realização dos seus objetivos e garantir ao País um governo capaz de atender aos anseios do povo brasileiro, o Comando Supremo da Revolução, representado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica resolve editar o seguinte. (Destaque nosso).

Com a edição de mais dois atos institucionais, cada vez mais totalitarista, em 7 de dezembro de 1966, o Ato Institucional nº. 4 agravou o regime de exceção, convocando o

Congresso Nacional para discussão, votação e “promulgação” do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República. Em 24 de janeiro de 1967 foi outorgada (não obstante se autoproclame promulgada) outra constituição semântica na história brasileira.

A Constituição do Brasil de 1967, mais sintética que sua antecessora e com forte influência da Constituição de 1937, legitimou as ações do regime militar, fortaleceu o Poder Executivo Federal, adotou a eleição indireta para Presidente da República e perpetrou, como em qualquer regime ditatorial, violações e retrocessos em matéria de direitos e garantias fundamentais (individuais e sociais).

Sem embargo dos vitupérios incursos nesse obscuro período, a Carta Política de 67 foi a primeira a veicular a expressão “ação popular” (artigo 150, § 31) para qualificar esse importante instrumento de controle contra atos lesivos ao patrimônio público⁵⁹. Para mais, impôs ao legislador ordinário o compromisso de dispor sobre o perdimento de bens àqueles que causassem danos ao Erário ou que, no exercício de função pública, enriquecessem ilicitamente (artigo 150, § 11), e, ainda, tipificação dos atos atentatórios à probidade na administração como crime de responsabilidade do Presidente da República (artigo 84, inciso V).

No plano infraconstitucional, em fevereiro de 1967, adveio o Decreto-Lei nº. 201 (editado pelo Executivo Federal) que inovava na ordem político-jurídica tipificando os Crimes de Responsabilidade (artigo 1º) e as Infrações Político-Administrativas (artigo 4º) de Prefeitos e Vereadores, cuja responsabilização incidiria na esfera penal, cível e administrativa. A propósito, desde o pórtico do texto, tem-se:

DECRETO-LEI Nº 201, DE 27 DE FEVEREIRO DE 1967.

Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o parágrafo 2º, do artigo 9º, do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, DECRETA: (...).

Essa norma cria importante ferramenta legal para o combate da corrupção na cúpula do Executivo (dessa vez, Executivo Municipal), a exemplo do que fora feito em 1950 por intermédio da Lei nº. 1.079, de 10 de abril de 1950.

⁵⁹ A propósito, em nível infraconstitucional, foi durante o período ditatorial, no ano de 1965, que adveio a Lei nº. 4.717, fruto do Projeto de Lei 2765/1965 e que tem por escopo regular a ação popular.

O Ato Institucional nº. 5, de 13 de dezembro de 1968, é a expressão mais densa da ditadura militar brasileira e, sem dúvidas, extinguiu a pouca “normalidade constitucional” que remanesceu na época.

Conquanto mantida a Constituição de 1967, esse ato maximizou amplamente os poderes do Presidente da República, de modo que poderia suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos (artigo 5º), cassar mandatos eletivos (federais, estaduais ou municipais) (artigo 4º), decretar a intervenção nos Estados e Municípios sem limitações (artigo 3º), suspender garantias funcionais (especialmente a vitaliciedade, a inamovibilidade e a estabilidade) (artigo 6º) e suspender a ação constitucional de *habeas corpus* (nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular) (artigo 10). Todas ações fundamentadas nesse ato institucional e em seus complementares estavam excluídas de qualquer apreciação judicial (artigo 11).

Um pouco deslocado da ideologia que permeou esse ato, determinava o artigo 8º que “o Presidente da República poderá, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis”.

O Decreto-Lei nº. 502, de 17 de março de 1969, estabeleceu a regulamentação para o confisco de bens previsto nesse dispositivo.

No mesmo dia em que baixado o Ato Institucional nº. 5, em 13 de dezembro de 1968, decretou-se o recesso do Congresso Nacional com fundamento no artigo 2º e seus parágrafos dessa norma (Ato Complementar nº 38).

Pouco tempo depois, já em outubro de 1969, quando ainda permanecia fechado o Congresso Nacional, os Ministros Militares, invocando o uso de atribuições que lhes conferia os vários Atos Institucionais (em especial, o artigo 2º, parágrafo primeiro, do AI-5⁶⁰ e o artigo 3º do AI-16⁶¹) “promulgaram” a Emenda Constitucional nº. 1, de 17 de outubro de 1969.

A EC 1/69 modificou praticamente a integralidade da Constituição de 1967, a começar pelo nome: enquanto esta denominava-se “Constituição do Brasil”, aquela se autointitulava

⁶⁰ ATO INSTITUCIONAL Nº 5, DE 13 DE DEZEMBRO DE 1968 – Art. 2º. O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República. § 1º – Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios.

⁶¹ ATO INSTITUCIONAL Nº 16, DE 14 DE OUTUBRO DE 1969 – Art. 3º. Enquanto não se realizarem a eleição e posse do Presidente da República, a Chefia do Poder Executivo continuará a ser exercida pelos Ministros militares.

“Constituição da República Federativa do Brasil”. No que diz respeito ao combate à corrupção e tutela da probidade na Administração Pública, porém, houve apenas uma alteração significativa:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969

Art. 151. Lei complementar estabelecerá os **casos de inelegibilidade** e os prazos dentro dos quais cessará esta, visando a **preservar**:

I – o regime democrático;

II – **a probidade administrativa**;

III – a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta, ou do poder econômico; e.

IV – a moralidade para o exercício do mandato, levada em consideração a vida pregressa do candidato.

Parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas, desde já em vigor, na elaboração da lei complementar:

a) a irreelegibilidade de quem haja exercido cargo de Presidente e de Vice-Presidente da República, de Governador e de Vice-Governador, de Prefeito e de Vice-Prefeito, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior;

b) a inelegibilidade de quem, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, haja sucedido ao titular ou o tenha substituído em qualquer dos cargos indicados na alínea a;

c) a inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, salvo se se afastar definitivamente de um ou de outra no prazo marcado pela lei, o qual não será maior de seis nem menor de dois meses anteriores ao pleito;

d) a inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou de Território, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito; e

e) a obrigatoriedade de domicílio eleitoral no Estado ou no município por prazo entre um e dois anos, fixado conforme a natureza do mandato ou função.

[sic] (Grifo nosso).

Com a derrocada do Regime Militar, em março de 1985 (depois de várias mobilizações trabalhistas, estudantis e populares, inclusive o “Diretas Já” – que impulsionou a eleição indireta de Tancredo Neves e a aprovação de Assembleia Constituinte), a nova etapa de redemocratização do país culminou na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988. Essa Carta impôs virada metodológico-hermenêutica, irradiando efeitos por todo plexo normativo brasileiro.

Tangenciando o tema em estudo neste capítulo, a partir da Constituição Cidadã (como é conhecida), a força normativa dos mecanismos anticorrupção foi robustecida como nunca antes na história deste país.

Para além de ratificar previsões afetas à responsabilidade de agentes públicos e recepcionar normas infraconstitucionais de embate cível, como as leis Pitombo-Godói Ilha⁶² e Bilac Pinto⁶³, a atual Ordem trouxe, para epicentro da ordem positiva aplicável à Administração Pública, o dever de fazer cumprir os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência⁶⁴ (artigo 37, caput, CR/88).

Ao arrolar expressamente tais princípios no texto constitucional, o Constituinte Originário infundiu-lhes normatividade e impôs a observância como critério de legitimação da vontade operada pelo setor público.

Em especial, no que diz respeito ao princípio da moralidade administrativa (moralidade administrativa ou simplesmente moralidade), é importante que se faça a seguinte consideração preambular: antes de quaisquer reflexões, até mesmo de conceituar-lhe, é fundamental que essa norma-princípio seja contextualizada com o sistema jurídico em que é prevista. No quadro juspolítico brasileiro, a moralidade deve ser interpretada não só à luz da forma de governo republicana, vigente desde 1891, mas, principalmente, a partir da configuração estatal definida em 1988, o Estado Democrático de Direito (artigo 1º da CR/88).

Nessa estrutura, por ser o Estado democrático⁶⁵, sua realização se dá por meio do poder que emana, se justifica e que é exercido em proveito do povo, empregado num constante processo que propicia e consolida a convivência social plural, humanista e justa. Para tanto, o potencial integrador entre direito e moral foi reincorporado ao sistema jurídico (sob os influxos do neoconstitucionalismo), impondo a juridicização de valores morais.

Com o escopo de regulamentar o artigo 37, § 4º, da CR/88, propôs-se, em 16 de agosto de 1991, o Projeto de Lei nº. 1.446, idealizado pelo então Ministro da Justiça, Jarbas Passarinho. A exposição de motivos apresentada no anteprojeto, também de autoria desse Ministro, é a seguinte:

⁶² Embora recepcionada pela Ordem Constitucional de 1988, a Lei Pitombo-Godói Ilha (Lei nº. 3.164, de 1º de junho de 1957) foi revogada pela Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992 (artigo 25).

⁶³ Embora recepcionada pela Ordem Constitucional de 1988, a Lei Bilac Pinto (Lei nº. 3.502, de 21 de dezembro de 1958) foi revogada pela Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992 (artigo 25).

⁶⁴ O princípio da eficiência foi inserido expressamente no texto do *caput* do art. 37 da CR/88 pela Emenda Constitucional 19/1998.

⁶⁵ O que se pretende enfatizar é que é o Estado, e não o direito, democrático (diferente do que ocorre, por exemplo, na República Portuguesa, definida como “Estado de Direito Democrático” – artigo 2º da Constituição Lusitana de 1976).

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº EM. GM/SAA/0388, DE 14 DE AGOSTO DE 1991, DO SENHOR MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Tenho a honra de submeter à superior consideração de Vossa Excelência o anexo anteprojeto de lei que “Estabelece o procedimento para a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou funcional e dá outras providências”.

Trata-se, Senhor Presidente, de proposta legislativa destinada a dar execução ao disposto no art. 37, § 4º, da Constituição, onde se estabelece que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

A medida, a todos os títulos da maior relevância política e administrativa, insere-se no marco do processo de modernização do País, que Vossa Excelência vem perseguindo com obstinação e sem desfalecimentos, em ordem a resgatar, perante a sociedade, os mais gratos compromissos de campanha que, por decisão majoritária do povo brasileiro, transformam-se em plano de governo.

Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado - o devido processo legal - impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do estado de Direito.

Assim, de maneira explícita, o texto proposto define, claramente, quais os casos de enriquecimento ilícito, para os fins da lei, com o que se garante o respeito ao princípio da legalidade, pedra angular do estado de Direito.

De outra parte, e com finalidade didática e preventiva, impõe-se a todo agente público – também conceituado com precisão no texto em referência – o dever de apresentar declaração de bens e valores, como condição prévia indispensável à posse e ao exercício sem cargo, emprego ou função pública, definindo-se, outrossim, a abrangência dessa declaração, que há de ser anualmente atualizada.

Com relação ao procedimento tendente a apurar os casos de enriquecimento ilícito, está ele disciplinado com a devida minúcia, não apenas para orientar os aplicadores de lei, como também para garantir ao Estado a certeza de sua correta e criteriosa observância, sem margem a desmandos e arbitrariedades.

De outro lado, como não poderia deixar de ser, **a proposta atribui competência expressa ao Ministério Público para promover inquérito civil ou policial destinado à apuração de enriquecimento ilícito, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada nos termos previstos na própria lei.** Esses, Senhor Presidente, em linhas gerais, os pontos mais importantes do anexo anteprojeto de lei, que, se mercera aprovação de Vossa Excelência, poderá ser enviado ao Congresso Nacional, que certamente, o acolherá, fazendo-lhe os aperfeiçoamentos julgados necessários.

Aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência as expressões do meu mais profundo respeito – Jarbas Passarinho, Ministro da Justiça. (Negritamos).

Antes de completar um ano de tramitação, em 2 de junho de 1992, o Congresso Nacional decretou a Lei nº. 8.429, que, além de prever os tipos que configuram a improbidade administrativa (atos que importam em enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízos ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, na previsão original) e a gradação das sanções, revogou de forma expressa as Leis Pitombo-Godói Ilha e Bilac Pinto, assumindo posição de destaque no enfrentamento da corrupção e dos demais desvios cometidos em detrimento da Administração Pública.

Até o advento da Lei nº. 8.429/1992, as leis vigentes se limitavam a regular o processo de recomposição financeira face aos danos perpetrados ao patrimônio público. Com a ação de improbidade administrativa, para além desse intento, tornou-se possível punir os responsáveis por atos de improbidade (o que representa, ainda que forma reflexa, função dissuasória – ou seja, de desestímulo ao descumprimento). É um novo fôlego à repressão da corrupção sob o influxo dos ares democráticos da Carta de 1988. Como bem enfatiza Inês Arlete Aurelli, a ação de improbidade “foi trazida para o sistema como uma forma de impor transparência e lisura em relação aos atos praticados por agentes públicos e melhorar a imagem do Brasil com relação a esse desvio”⁶⁶.

Por certo, até os dias atuais, a Lei de Improbidade Administrativa é um dos mais importantes elementos infraconstitucionais /contra a corrupção no setor público. Ainda assim, deve-se ponderar que nenhuma lei, por si só, tem aptidão de defenestrar a corrupção e depurar, por completo, as distorções e os estigmas que fenômeno provoca.

Nesse particular, o contributo da Lei Geral de Licitações (Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993) é determinante. A despeito de existirem, na realidade do dia a dia, agentes públicos

⁶⁶ AURELLI, Inês Arlete. Condições para o exercício da Ação de Improbidade Administrativa. In: LUCON et al (Coord). Improbidade Administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92. São Paulo: Atlas, 2013, p. 3.

mal intencionados que utilizam procedimentos licitatórios para dar aparência de legalidade aos conluíus desonestos e desvios nas contratações públicas, o certo é que o projeto de lei que lhe deu origem (Projeto de Lei nº. 1491/1991) fora inspirado nos princípios que norteiam a Administração Pública, especialmente a moralidade. Logo, com a vênha dos que pensam diferente, tem-se que ainda que a norma não consiga regular a realidade social (fática) em toda a sua extensão, é sim um notável instrumento, ao lado da Lei nº. 8.429/1992, de enfrentamento da desonestidade no âmbito público.

No momento, aguarda-se a definição da Presidência da República em relação ao PL 4253/2020, que já lhe fora encaminhado para sanção, e corresponde à nova lei que se espera traga avanços positivos não apenas em relação à desburocratização das contratações públicas, mas também em relação ao respeito aos princípios que norteiam a administração pública, em especial os da eficiência, da impessoalidade e da moralidade.

Ainda nessa perspectiva e sob os auspícios da Constituição Cidadã, outra ferramenta foi somada ao combate da corrupção: a transparência.

O direito ao acesso à informação, previsto desde a publicação original do Texto Maior (artigo 5º, inciso XXXIII, da CR/88), é, também, um consectário do Estado Democrático de Direito. O Projeto de Lei nº. 209, proposto em fevereiro de 2003, fundamentou-se nesse aspecto e no estímulo ao correto desempenho administrativo:

Um dos pontos de honra da moderna democracia é o compromisso de transparência da Administração Pública. Verifica-se, por isso, uma tendência crescente para que os estados modernos busquem o estabelecimento de leis que garantam ao cidadão o pleno conhecimento das ações do governo, da estrutura, missão e objetivos de seus órgãos, e sobre qual é o resultado final da equação representativa da aplicação de recursos públicos em confronto com os benefícios reais advindos à comunidade.

O instrumento para que se atinja tal desiderato é atribuição, a qualquer do povo, do direito de indagar e obter informações dos órgãos públicos que garantam a constante e plena sintonia com os princípios da moralidade, da publicidade, da impessoalidade, da legalidade e da eficiência. Tal direito deve ser assegurado, tanto para proteger legítimos interesses pessoais quanto para, de modo geral, **estimular o correto desempenho administrativo.**

Nosso ordenamento jurídico se ressentia de uma legislação incisiva sobre o assunto, reduzido que está ao mandamento do direito à informação, inscrito no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, e a normas esparsas em diversos diplomas legais.

O tratamento mais objetivo que pretendemos dar a matéria proporcionará um arcabouço legal de apoio ao cidadão e de garantia de transparência, a exemplo

das legislações de diversos países, dentre as quais citamos o Freedom Information Act (Ato da Liberdade de Informação), dos Estados Unidos da América; a Lei nº 65/93 – Acesso os Documentos da Administração (Administração Aberta), da República Portuguesa; a Lei nº 78- 753 – Medidas para melhoria das relações entre a administração e o público e diversas disposições de ordem administrativa, social e fiscal, da República Francesa; o artigo 37 da Lei nº 30/1992 – Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum, do Reino de Espanha, e finalmente, cuja citação por último deve-se a sua recente edição, a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, promulgada no México a 10 de junho de 2002.

Destaque-se a incorporação no projeto de disposição constante da lei mexicana, no que concerne a não se admitir a classificação sigilosa para documentos que podem contribuir para elucidação de crimes contra a humanidade ou de violações graves contra direitos fundamentais.

Nossa proposição estabelece normas para o exercício do direito de acesso à informação, define as informações acessíveis, fixa prazos para atendimento dos pedidos, institui procedimentos recursais e instrumentaliza o controle do fiel cumprimento da lei. Buscou-se, ademais, coerência com as características próprias da realidade brasileira e do nosso ordenamento jurídico.

Estas as razões que nos levam ao oferecimento do presente projeto, cuja aprovação representará passo importante na busca da democracia plena e do aperfeiçoamento de nossas instituições.

Sala das Sessões, de 2003 – Deputado Reginaldo Lopes (PT-MG). (Destaques nossos).

Depois de mais de 8 (oito) anos de tramitação, o projeto deu origem à Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que, além de regular o acesso à informação, na forma prevista no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição da República, entre outros aspectos, traz disposições afetas ao inciso II do § 3º do artigo 37 do texto constitucional, inserido por meio da Emenda Constitucional nº. 19/1998 (“Emenda da Reforma Administrativa”) e que determina: “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”.

Em razão dos diversos escândalos de corrupção envolvendo o Poder Público, no mesmo ano da propositura do Projeto de Lei que originou a Lei de Acesso à Informação (LAI), a República Brasileira aprovou o texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, também conhecida como “Convenção de Mérida”, por meio do Decreto Legislativo nº. 348, de 18 de maio de 2005 e pelo Decreto nº. 5687, de 31 de janeiro de 2006, que promulgou a norma

e fez vigorar no país com força de lei:

DECRETO Nº 5.687, DE 31 DE JANEIRO DE 2006 (Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003). (...). CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO. Preâmbulo:

Os Estados Partes da presente convenção, preocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito;

Preocupados, também, pelos vínculos entre a corrupção e outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro;

Preocupados, ainda, pelos casos de corrupção que penetram diversos setores da sociedade, os quais podem comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos;

Convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, faz-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela;

Convencidos, também, de que se requer um enfoque amplo e multidisciplinar para prevenir e combater eficazmente a corrupção;

(...) Convencidos de que o enriquecimento pessoal ilícito pode ser particularmente nocivo para as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de Direito;

Decididos a prevenir, detectar e dissuadir com maior eficácia as transferências internacionais de ativos adquiridos ilicitamente e a fortalecer a cooperação internacional para a recuperação destes ativos;

Reconhecendo os princípios fundamentais do devido processo nos processos penais e nos procedimentos civis ou administrativos sobre direitos de propriedade;

Tendo presente que a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes; (...). Grifos nossos.

Na ordem interna, editou-se a Lei nº. 12.846, em 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre

a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, além de outras providências.

A norma é outra importante ferramenta que compõe o microsistema de tutela à probidade administrativa, maximizando o dever de integridade e boa-fé não só de gestores e agentes públicos, mas também de terceiros que com ela se relaciona.

Fábio da Costa Vilar, com maestria, aponta que a publicação da “Lei Anticorrupção”, “Lei da Empresa Limpa” ou “Lei da Improbidade Empresarial”, como também é conhecida, representa a coroação do sistema extrapenal anticorrupção, na medida em que veio a suprir lacunas legislativas e práticas relacionadas à responsabilização de pessoas jurídicas por práticas de corrupção⁶⁷.

O ponto de destaque, entre muitos, reside no artigo 16 desse diploma, que viabilizou a celebração de acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos relacionados na Lei, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo. Por essa época, argumentavam alguns ser incompatível ações de solução negociada com a Lei de Improbidade Administrativa, posto que o parágrafo primeiro do artigo 17 desse diploma proibia expressamente a transação, o acordo ou a conciliação.

Essa vedação, expressa pelo § 1º do artigo 17 da Lei nº. 8.429/92, chegou a ser derogada pela Medida Provisória nº. 703, de 18 de dezembro de 2015 (artigo 2º, inc. I), mas restou sem efeitos em razão da perca de vigência desse ato unipessoal não convertido em lei.

Não obstante, mais recentemente, no ano de 2019, foi apresentado o Projeto de Lei nº. 882, contendo um conjunto de medidas que altera leis e que, no dizer do seu idealizador (o então Ministro da Justiça Sérgio Moro), “tem por meta estabelecer medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência à pessoa”.

Da exposição de motivos⁶⁸, extrai-se a seguinte ponderação, que tangencia às nossas proposições:

O Brasil atravessa a mais grave crise de sua história em termos de corrupção e segurança pública. **Corrupção, diz-se com certa descrença, faz parte de nossa história, acompanha-nos desde a chegada de Pedro Álvares Cabral em nosso território**, pois, afirma-se que Pero Vaz de Caminha, em carta ao Rei de Portugal, teria solicitado liberdade para o seu genro que estaria preso na ilha de São Tomé.

⁶⁷ COSTA VILAR, Fábio. Lei Anticorrupção: aspectos basilares e questões controversas. Belo horizonte: O Lutador, 2017. Pág. 39.

⁶⁸ Projeto de Lei 882/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192353>. Acesso em 20 de março de 2021.

Corrupção, portanto, sempre existiu, porque é inerente à condição humana. Coisa diversa é a elevação acentuada de tal prática nas duas últimas décadas, fato este exibido pela mídia diariamente. Os índices da Transparência Internacional mostram vertiginosa piora do Brasil no ranking mundial. No ano de 2001, a pesquisa colocou o país na 46ª posição. Em 2009 o Brasil ficou em 69º lugar. Piorou a classificação no ranking de 2017, quando classificou-se na 96ª posição. E o mais grave é que as prisões de conhecidas pessoas do mundo político e econômico, não tiveram o esperado efeito de estancar referida prática. Ela continua desafiando o Estado.

O ponto de destaque da sobredita previsão, porém, vai para a tratativa das alterações na Lei de Improbidade Administrativa:

Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, enriquecimento ilícito

A lei ora sob exame 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. O que ora se propõe é a substituição do § 1º do art. 17, que proíbe a transação, acordo ou conciliação nas ações de sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, por outro que permita estas diversas formas de acordo. **A vedação não faz mais sentido, face à previsão do acordo de colaboração no crime e do acordo de leniência na Lei no 12.846, de 12 de agosto de 2013.** (Destaque nosso).

Efetivamente, a Lei nº. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, ou “Pacote Anticrime”, como também é conhecida, acabou de vez com a celeuma pertinente ao cabimento ou não de transação envolvendo atos de improbidade administrativa.

À vista de todo exposto, o conjunto de normas brevemente relacionadas neste capítulo, especialmente a Constituição da República de 1988, seguida da Lei de Improbidade Administrativa, da Lei de Licitações Públicas, da Lei de Acesso à Informação, da Lei Anticorrupção e do “Pacote Anticrime, refletem ações de resistência e o paulatino progresso e tonificação do sistema de combate à corrupção ao longo da história brasileira, conforme o contexto político-social próprio de cada época e a respectiva evolução dos paradigmas éticos que marcaram a história deste país.

4. A GUINADA NO ATUAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO MINEIRO EM FAVOR DA OTIMIZAÇÃO DA EFETIVIDADE NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

Como visto, o bom funcionamento da Administração Pública demanda a aplicação de instrumentos jurídicos hábeis a prevenir (ou ao menos minimizar) os desvios na execução do serviço público. O conjunto normativo que compõe o microsistema de defesa do patrimônio público, concebido com esse escopo, fundamenta-se em normas pilares que lhe confere contorno especial. Entre tais normas, com destaque especial, tem-se a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), concebida para regulamentar o parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição da República de 1988:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: (Redação original) (...).

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, **na forma e gradação previstas em lei**, sem prejuízo da ação penal cabível. (Destaque nosso).

Com efeito, a Lei nº. 8.249/92 apresenta fórmulas jurídicas consequentes tanto de nova lógica hermenêutica que permeia o sistema jurídico brasileiro (a partir da Constituição Cidadã) como da realidade do cenário político-social (pelos idos dos anos de 1980 e 1990).

Ao regulamentar o sobredito dispositivo constitucional, a norma definiu condutas objetivas que, praticadas com dolo ou culpa, atraem a aplicação do poder punitivo estatal por si estabelecido. Com imperatividade especializada e contundente, a LIA fixou para além de medidas que visem a recomposição financeira do erário (a exemplo do conjunto normativo que lhe antecedeu), erigindo sistema de sanções aplicáveis aos agentes públicos que incorram em graves ineficiências funcionais.

Em que pese tenha o mérito de ser o principal instrumento para o combate aos desvios de conduta na Administração Pública, hoje, há quase trinta anos de seu advento, é possível promover um breve levantamento acerca de alguns elementos fortes e frágeis que essa norma apresentou (e ainda apresenta).

O primeiro aspecto que chamou a atenção da comunidade jurídica brasileira foi a constitucionalidade da norma. Conquanto hoje não reste dúvida sobre a compatibilidade da Lei nº. 8.249/1992, o fato é que, na época em que passou a vigorar, discutiu-se sobre a competência da União para legislar sobre improbidade administrativa com abrangência nacional.

A doutrina amplamente majoritária, seguida da jurisprudência dos tribunais superiores, afirmou que a União não excedeu os limites da competência legislativa ao editar a LIA, que define e sanciona os atos de improbidade contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade custeada pelo erário. A conclusão se baseou na competência privativa do sobredito ente para legislar sobre direito civil e direito processual (art. 22, I, CR/88) e no fato de a LIA veicular apenas três dispositivos que versam sobre Direito Administrativo⁶⁹ (a saber, o artigo 13, caput⁷⁰, o artigo 14, § 3º⁷¹ e o artigo 20, parágrafo único⁷²).

Superada a questão da suposta inconstitucionalidade, outros quesitos passaram a instigar a discussão jurídica em torno das disposições da LIA. Deveras, não se pode negar que, sobretudo nos momentos iniciais de sua vigência, enfrentou-se dificuldades na implementação da efetiva aplicabilidade da Lei nº. 8.429/1992.

Célebre exemplo é a redação original do artigo 12, que não explicitava a possibilidade de aplicação isolada ou cumulativamente das sanções e, por isso, tornou-se alvo de muitos (e acalorados) debates:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações: (...).

Somente em 2009, com o advento Lei nº. 12.120, é que essa celeuma foi superada. O caput do dispositivo em referência passou a vigorar assim:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, **que podem ser aplicadas isolada ou**

⁶⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa** – Direito Material e Processual. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015, pp. 20 e 88.

⁷⁰ Lei nº. 8.249/1992 – Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

⁷¹ Lei nº. 8.249/1992 – Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade. (...). § 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

⁷² Lei nº. 8.249/1992 – Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (...). (Destaque nosso).

Um outro ponto que demandou atenção foi a incidência da Lei nº. 8.429/92 sobre particulares: é que passaram a surgir uma miríade de casos em que particulares eram os únicos que compunham o polo passivo de ações de improbidade administrativa.

A jurisprudência, especialmente o *e.* Superior Tribunal de Justiça, pacificou entendimento que considera inadmissível figurar apenas o particular como réu das ações de improbidade, salvo tratar-se de figura equiparada. Com efeito, deve-se ter em mente que a Lei nº. 8.429/1992 ampliou o conceito de agente público sob seu espectro, de modo a não se restringir apenas a servidores públicos (inteligência do parágrafo único⁷³ do artigo 1º, do artigo 2º⁷⁴ e do artigo 3º⁷⁵ da norma, cujas redações permanecem inalteradas desde a entrada em vigor da lei).

A propósito, é nesse sentido decisão do STJ, de dezembro de 2020, fixando a possibilidade de aplicação da LIA a gestor de Organização Não Governamental (ONG), particular equiparado a agente público, pela suposta prática de atos ímprobos na execução de convênio que envolveu o recebimento de recursos do governo federal:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. LEGITIMIDADE PASSIVA. ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL. DIRIGENTE. VERBA PÚBLICA. IRREGULARIDADES. AGENTE PÚBLICO. EQUIPARAÇÃO.

1. Nos termos da jurisprudência pacificada no Superior Tribunal de Justiça, afigura-se inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda.

2. O art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992 submete as entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público à disciplina do referido diploma legal, equiparando os seus dirigentes à condição de agentes públicos.

3. Hipótese em que os autos evidenciam supostas irregularidades perpetradas pela organização não governamental denominada Instituto

73 Lei nº. 8.429/1992 – Art. 1º (...). Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio 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 cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

74 Lei nº. 8.429/1992 – Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

75 Lei nº. 8.429/1992 – Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Projeto Viver, quando da execução de convênio com recursos obtidos do Governo Federal, circunstância que equipara o dirigente da referida ONG a agente público para os fins de improbidade administrativa, nos termos do dispositivo acima mencionado.

4. Agravo interno provido para dar provimento ao recurso especial. (Destaque nosso).

STJ. AgInt no RE 1.845.674. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para o Acórdão Ministro Gurgel de Faria. 1ª Turma. Julgado em 01/12/2020. Publicado em 18/12/2020.

Ainda em relação ao sujeito passivo, houve quem discutisse se pessoa jurídica poderia figurar como terceiro na ação de improbidade. José dos Santos Carvalho Filho, por exemplo, pugnava pela impossibilidade, mas, felizmente, prevaleceu que “pessoas jurídicas que participem ou se beneficiem dos atos de improbidade sujeitam-se à Lei 8.429/1992” (STJ, REsp 1.122.177/MT, DJe 27/04/2011).

Há celeumas, porém, que se arrastam aparentemente sem pacificação.

Uma delas se refere ao parágrafo único do artigo 20 da LIA. De acordo com o dispositivo, a autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, mas sem prejuízo da remuneração. De nossa parte, enquanto a frente da Coordenadoria do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, já defendemos, quando da expedição da Nota Técnica 21/2018⁷⁶, a incompatibilidade dessa disposição com a atual sistemática adotada pela Constituição da República de 1988, mormente quando se opera o cotejo com o instituto da disponibilidade (artigo 41, parágrafo 3º, da CR/88, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98), cuja solução jurídica ofertada é diferente: “extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo”.

Basicamente, a reflexão paira no seguinte aspecto: a despeito de não se vislumbrar quaisquer objetivos sancionatórios tanto no afastamento cautelar (artigo 20, parágrafo único, da Lei nº. 8.429/1992) como na disponibilidade (artigo 41, parágrafo 3º, da CR/88), é certo que, no primeiro caso, há juízo de reprovabilidade que inexiste no segundo. Aliás, é justamente essa reprovabilidade (que reside na atuação inapropriada do servidor em relação à instrução

76 Nota Técnica nº. 21/2018, expedida pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público – CAOPP/MPMG. In MPMG Jurídico. Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Notas Técnicas 2018. Edição Patrimônio Público. 2019. pp. 226-234. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/13lrZ4Ov_3eWqCNyiOUNpFyio0H5YHk7K/view?usp=sharing . Acesso em 27 de março de 2021.

processual) que justifica a medida. Espantosamente, a solução jurídica mais vantajosa (recebimento integral de vencimentos) é deferida ao servidor afastado, ao passo que o servidor em disponibilidade em virtude da extinção do seu cargo, por mais íntegro, responsável e cumpridor de seus deveres, percebe remuneração proporcional ao tempo de serviço. Com efeito, o parágrafo único do artigo 20 da LIA carece de razoabilidade.

Outrossim, em que pesem os avanços trazidos pela LIA, importante alerta, merecedor da atenção dos diversos ramos do Ministério Público brasileiro, foi dado pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da divulgação do Relatório da Pesquisa promovida pela Universidade de Itaúna, intitulada: Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade⁷⁷.

Considerando o recorte temporal 2010-2013, aquela pesquisa, por amostragem, aponta que, em 73,73%, os processos foram iniciados pelo Ministério Público.

No entanto, em termos de efetividade da decisão, com o ressarcimento dos danos causados, “verificou-se grave falha no sistema processual”, já que rara, no curso das ações, a constatação de efetiva atuação no sentido de obter a reparação dos danos. “As ações de Improbidade Administrativa não têm um fim, ou pelo menos uma parte considerável tem tramitação durante décadas, o que reflete no baixo índice de ressarcimentos”, concluiu-se.

Essas fragilidades, ao lado de tantas outras⁷⁸, não foram novidades para os promotores e promotoras de Justiça Mineiros com atribuição na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, atuantes nas mais diversas comarcas instaladas nas “Terras das Gerais”. Já passava da hora da Administração Superior e dos órgãos de apoio do MPMG agirem.

4.1. O enfrentamento do acervo antigo de procedimentos extrajudiciais relacionados à defesa do patrimônio público, em trâmite nos órgãos de execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, nos anos de 2014, 2015 e 2016

Como se sabe, o Ministério Público detém função de elevada importância no enfrentamento da corrupção de forma geral. Na esteira do que determina o artigo 129 da CR/88, especialmente o inciso III desse dispositivo, tem-se que a investigação e a persecução dos atos

⁷⁷ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Coord.). Lei de Improbidade Administrativa: Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1ef013e1f4a64696eeb89f0fbf3c1597.pdf>. Acesso em 6 de março de 2021.

⁷⁸ Por exemplo, a falta de previsão normativa expressa quanto (i) ao destino da multa civil eventualmente aplicada na sentença e (ii) a forma pela qual deve ser implementada a vedação ao recebimento de benefícios e incentivos fiscais.

de improbidade administrativa integram a matriz da missão que a Constituição da República lhe reserva.

Com as garantias e atribuições fixadas na Constituição Cidadã, o Ministério Público consolidou-se de vez como instituição fundamental à jurisdição do Estado, atuando de forma decisiva para a consolidação da democracia brasileira, que se efetiva, também, por meio da proteção da moralidade, da seriedade no trato da coisa pública e da gestão de recursos, bens e serviços públicos.

E foi exatamente almejando aprimorar o cumprimento de sua missão na seara da defesa do patrimônio público e da probidade administrativa que, no início de 2014, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais decidiu enfrentar um grave problema interno, qual seja, o elevado acervo de inquéritos civis, da área do patrimônio público, há décadas em tramitação perante as Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Capital e do Interior de Minas Gerais, sem solução.

Na segunda semana do mês de janeiro de 2014, teve início a execução do Programa de Proteção ao Patrimônio Público – PPPP, a cargo de três promotores de Justiça⁷⁹, com o propósito de auxiliar os órgãos de execução na redução do número de inquéritos civis da área do patrimônio público, instaurados até 31 de dezembro de 2008 e ainda em tramitação.

Em 07 de janeiro de 2014, o cenário era preocupante, indicando que tramitavam nas Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de todo o Estado de Minas Gerais, interior e capital, ainda sem conclusão, 4532 (quatro mil quinhentos e trinta e dois) inquéritos civis públicos, cujas portarias inaugurais datavam até o dia 31.12.2008. Dentre eles, pasme, 23 tramitavam desde os idos dos anos de 1993 e 1994, sendo 6 instaurados ainda no ano de 1993 e 17 no ano de 1994.

Segundo dados aferidos junto ao SRU (Sistema de Registro Único) do MPMG, os números de inquéritos civis, da área do patrimônio público, instaurados até 31.12.2008 e ainda em tramitação, sem conclusão, no dia 07.01.2014, foram os seguintes:

Ano da instauração	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008

79 Inicialmente pelos promotores de Justiça José Carlos Fernandes Junior e Tatiana Pereira, com a adesão da promotora de Justiça Fernanda Caram Monteiro a partir do mês de abril de 2014.

Número de inquéritos civis ainda em tramitação no dia 07.01.2014	6	17	26	41	45	40	44	61	168	225	319	400	472	639	773	1256
--	---	----	----	----	----	----	----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------

Tabela 1 – Fonte: Sistema de Registro Único (SRU) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais⁸⁰

Basicamente, aos promotores de Justiça designados⁸¹ cabia, em cooperação com o promotor de Justiça Natural, realizar a análise dos inquéritos civis instaurados, (i) promovendo o arquivamento, (ii) elaborando peças processuais ou (iii) prolatando despacho indicando diligências a serem executadas. Não sendo o caso de promoção de arquivamento ou de ajuizamento de ação judicial, as diligências previstas no despacho prolatado eram executadas pela Promotoria de Justiça de origem do feito.

Em absoluto respeito ao Promotor Natural, a cooperação somente é dispensada na hipótese do órgão de execução solicitá-la, bastando, para tanto, informar o número de registro no SRU do respectivo inquérito civil, o objeto da investigação e a data de sua instauração.

Diante do elevado número identificado, inicialmente a execução do programa atingiu inquéritos civis mais antigos, avançando paulatinamente até permitir a solicitação de cooperação em qualquer dos inquéritos civis instaurados até 31.12.2008, relacionado à defesa do patrimônio público e ainda em tramitação em qualquer das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, independente da entrância, fosse ela do interior ou da capital⁸².

A integração entre os órgãos de execução e os membros responsáveis pela execução do programa foi tão exitosa que o acervo detectado em 01 de dezembro de 2016 já era inferior a 30% daquele verificado em 07 de janeiro de 2014. Enfim, no dito período foi possível a

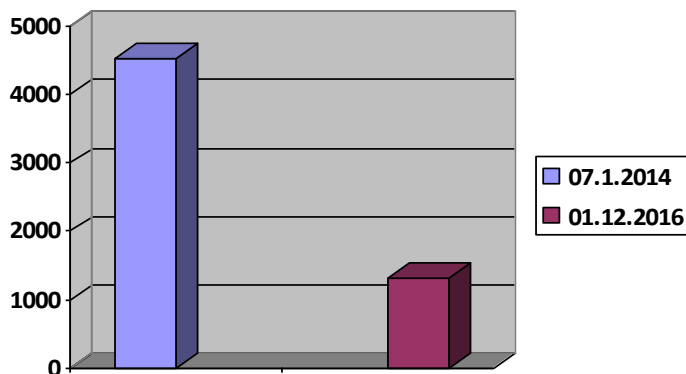
⁸⁰ Dados fornecidos ao autor disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/1qEhRmjzXrRRz9Y3hNeAJR5oWqHhDURXd/view?usp=sharing>. Acesso em 27 de março de 2021.

⁸¹ Até 10 de setembro de 2016 o programa foi executado pelos promotores de Justiça Fernanda Caram Monteiro, José Carlos Fernandes Junior e Tatiana Pereira, quando, então, José Carlos desligou-se para assumir inicialmente o cargo de Secretário Geral do MPMG e, posteriormente, em 6 de dezembro de 2016, a coordenadoria do CAOPP, da qual se desligou em 8 de agosto de 2020.

⁸² Resoluções PGJ/MPMG nº 11, de 19.2.2014, nº 38, de 8.4.2014, nº 43, de 5.5.2014, nº 53, de 3.6.2014, nº 65, de 9.7.2014, nº 70, de 6.8.2014, nº 29, de 16.3.2015 e nº 16, de 16.5.2016.

conclusão de 3.221 inquéritos civis dos 4532 iniciais, restando 1311 inquéritos civis, ou melhor, 28,93% daquele que justificara a implantação e execução do programa.⁸³



Não por acaso, em novembro de 2015, o PPPP rendeu ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais a 2ª posição no Prêmio CNMP, na categoria “Unidade e Eficiência da Atuação Institucional e Operacional”⁸⁴.

Mas se embora no final do ano de 2016 o PPPP demonstrasse o avanço positivo do *Parquet* Mineiro na redução do acervo dos inquéritos civis, da área do patrimônio público, instaurados até 31 de dezembro de 2008 e ainda em tramitação, outro dado apontava a necessidade de atenção e planejamento também em outras frentes.

4.2. Da regulamentação da composição civil como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa à constituição do Grupo de Atuação Especial Regional Temporária de Defesa do Patrimônio Público (GAT).

Naquele mesmo mês de dezembro de 2016, dados também obtidos no SRU/MPMG, indicavam que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais apresentava índices crescentes de números de inquéritos civis e procedimentos preparatórios, da área do patrimônio público, em tramitação, evidenciando que a instauração desses procedimentos extrajudiciais dava-se em

⁸³ Fonte: Sistema de Registro Único (SRU) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Dados fornecidos ao autor, disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1qEhRmjzXrRRz9Y3hNeAJR5oWqHhDURXd/view?usp=sharing> . Acesso em 27 de março de 2021.

⁸⁴ Disponível em : https://www2.cnmp.mp.br/portal/images/20151002_BNP_Pr%C3%AAmioCNMP2015_Premiados_Divulga%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em 10 março de 2021.

quantidade superior aos concluídos a cada ano, expondo, assim, a urgente necessidade de planejamento de atuação também por outras frentes de trabalho.

Vejamos os números:

Número de **Inquéritos Cíveis e Procedimentos Preparatórios**, da área **do patrimônio público, em tramitação** nos órgãos de execução do MPMG, **no último dia dos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016**, segundo dados colhidos no **SRU/MPMG**

DIA/MÊS/ANO	NÚMERO TOTAL
31/DEZ/2013	16422
31/DEZ/2014	17605
31/DEZ/2015	20157
31/DEZ/2016	22644

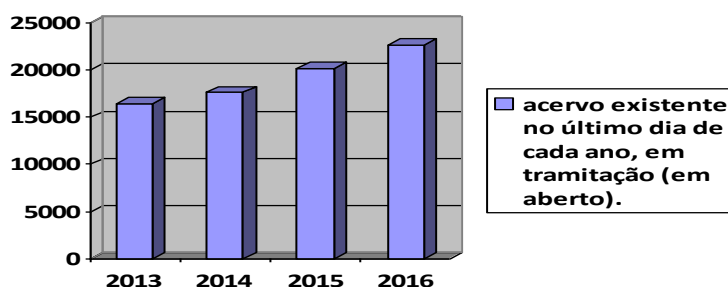


Tabela 2 – Fonte: Sistema de Registro Único (SRU) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais⁸⁵

E o Ministério Público do Estado de Minas Gerais não permaneceu inerte; senão vejamos.

4.2.1. 2017: O ano da regulação da composição civil como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa pelo Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

⁸⁵ Dados fornecidos ao autor, disponível em: <https://drive.google.com/file/d/133ZLwasOw5qVCM21mrXHK2HFnYTTWyAq/view?usp=sharing>. Acesso em 27 de março de 2017.

Em 2017, ano de comemoração dos 25 anos de vigência da LIA, o instituto INAC – Instituto Não Aceito Corrupção divulgou estudo⁸⁶ expondo resultados que corroboravam a necessidade da superação da cultura eminentemente demandista na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa:

DADOS GERAIS SOBRE AS CONDENAÇÕES

A BASE DE DADOS

No banco de dados do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), constam 11.607 condenações definitivas (transitadas em julgado, ou seja, quando não cabem mais recursos) por improbidade administrativa em 6.806 processos judiciais julgados entre 1995 e julho de 2016.

A pesquisa indica que, no período analisado, houve, em média, 903 condenações desse tipo por ano no Brasil, em sua maior parte resultado do mau uso da função pública com objetivo de obter vantagens particulares.

QUEM

Entre o total de 11.607 condenações definitivas nesse período, 93,3% (10.829 casos) são de pessoas físicas e 6,7% (778 casos) de pessoas jurídicas. A maioria das pessoas físicas condenadas é de funcionários públicos – 76,7% (8.308 casos). Os 23,3% demais (2.521 casos) são particulares.

O cadastro não permite, entretanto, desagregar as informações sobre os cargos dos funcionários públicos condenados, para saber se são concursados ou eletivos – e, no caso desses últimos, se ocupam ou ocuparam cargos de vereador, prefeito, juiz, promotor, procurador, secretário, deputado, governador, deputado federal, senador ou ministro.

ESFERAS

Das 11.607 condenações definitivas, a maior parte transitou em julgado na Justiça Estadual – foram 77% (8.920 casos). Apenas um quarto delas – 23% (2.687 casos) – transitaram em julgado na Justiça Federal.

TEMPOS

O tempo médio das ações nas duas esferas judiciais foi seis anos e um mês. A média de condenados por processo foi de 1,7 e média de ações por condenado foi de 1,3.

As pessoas jurídicas foram condenadas definitivamente, em média, depois de 6 anos e 8 meses de processo. Para pessoas físicas, a média foi de 6 anos e 1 mês.

⁸⁶ Dados gerais sobre as condenações. Instituto não aceito a corrupção. 2017. Disponível em: <http://naoaceitocorruptao.org.br/2017/radiografia/radiografia/destaques/>. Acesso em 09 de fevereiro de 2021.

VALORES

As condenações definitivas resultaram no pagamento de R\$ 3,208 bilhões se somadas as principais punições aplicadas: R\$ 1,525 bilhão de ressarcimento aos cofres públicos, R\$ 1,557 bilhão em multas e R\$ 126,782 milhões em bens confiscados.

Do total de 11.607 condenações definitivas, 54,5% (6.330 casos) envolveram ressarcimento de R\$ 1.525.178.136 aos cofres públicos.

Desse valor, 89,43% (5.893 casos) foram condenações de pessoas físicas, no valor total de R\$ 1.364.024.313. As condenações de pessoas jurídicas corresponderam a 10,57% do total (437 casos), no valor de R\$ 161.153.823.

Pessoas jurídicas foram condenadas a ressarcir o Estado, em média, em R\$ 368.773. No caso das pessoas físicas, o valor médio foi de R\$ 211.087. No caso do confisco de bens, as condenações somam R\$ 126.782.056 – sendo 96,05% (R\$ 121.771.769) relativos a pessoas físicas e 3,95% (R\$ 5.010.287) a pessoas jurídicas.

TIPOS DE IMPROBIDADE

No total de condenações analisadas, 51,4% (5.971 casos) foram por atos que violaram os princípios da administração pública. Outros 49,7% (falta número absoluto) causaram prejuízos aos cofres públicos e 12,9% (1.495 casos) referiam-se a enriquecimento ilícito.

Segundo os pesquisadores, não foi possível identificar o tipo de improbidade cometida em 11,3% dos processos (1.309 casos) devido à falta de informações ausentes no cadastro.

Neste caso, a soma dos percentuais é superior a 100% porque uma única condenação pode envolver mais de uma conduta ilícita. Ou seja, uma pessoa pode ter sido condenada por dano ao erário e violação dos princípios administrativos ao mesmo tempo.

Veja-se que, considerando o total de 6806 processos concluídos com condenações definitivas no período analisado (maio/1995 a julho/2016), chega-se a pífia média de 1,12 processo/dia em um país de dimensões continentais como o nosso.

Bem por isso, vários Ministérios Públicos estaduais e o próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), fazendo uso de suas prerrogativas constitucionais e legais, trataram de regulamentar, direta ou indiretamente, a atuação do órgão na busca de composições, quando possíveis juridicamente e convenientes ao interesse público.

E é nesse contexto de desapego à tradicional postura exclusivamente demandista que, no ano de 2017, destaca-se a regulamentação editada pelo Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Registre-se que, naquele ano, o Ministério Público do Estado do Amapá, por meio da Resolução CSMP nº 002, de 28 de março de 2017⁸⁷, foi o primeiro a regulamentar o acordo com **peessoas físicas** no caso da prática de atos de improbidade administrativa:

Art. 1º. Os órgãos de execução do Ministério Público do Estado do Amapá, respeitadas as respectivas atribuições, poderão firmar com as pessoas físicas, investigadas ou processadas pela prática de atos de improbidade administrativa, termo de intenção de acordo, **objetivando a reparação do prejuízo causado ao erário**. (destaque nosso).

Note-se que, além de limitar a possibilidade de composição com pessoas físicas, dita resolução previu apenas a hipótese de composição colaborativa, senão vejamos:

Art. 2º. A celebração do acordo de que trata o artigo 1º **ficará vinculado às seguintes condições** a serem observadas pelos investigados ou processados:

I- **Colaborar efetivamente** no procedimento investigatório e no processo judicial **para**:

- a) identificação dos demais envolvidos na prática do ato de improbidade administrativa, quando couber;
- b) a obtenção céleres de informações e documentos que comprovem o ato ilícito em apuração;
- c) a descoberta de patrimônio de outros investigados e processados, com a finalidade de ressarcimento ao erário, quando o ato objeto da demanda resultar em prejuízo público. (destaque nosso)

No âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná, foi por meio da Resolução CSMP nº 01, de 15 de maio de 2017⁸⁸, que se disciplinou os parâmetros procedimentais e materiais a serem observados para a celebração de composição, nas modalidades compromisso de ajustamento de conduta e acordo de leniência, envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei nº. 8.429/92, e aos atos praticados contra a Administração Pública, definidos na Lei nº. 12.846/13:

Art. 2.º. O compromisso ou o acordo regulados por esta resolução, poderá ser celebrado, tanto na fase extrajudicial, quanto na fase judicial, com as pessoas, físicas ou jurídicas, investigadas pela prática dos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei 8.429, de 02.06.1992, e dos atos praticados contra a Administração Pública, definidos na Lei 12.846, de 01.08.2013, visando:

I – a **aplicação célere e proporcional das respectivas sanções, nos atos que possam ser considerados como de menor potencial ofensivo**, assim

⁸⁷ Disponível em: http://www.mpap.mp.br/intranet/uploads/banco_publicacoes/2018_08/4613ee5cb8c44ec5332e97c851cce25a93381afa.pdf . Acesso em 15 de março de 2021.

⁸⁸ Disponível em: https://mppr.mp.br/arquivos/File/Restaurativo/Resolucao_01_2017_CSMP_MPPR.pdf . Acesso em 15 de março de 2021.

considerados aqueles em que, com base nos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da eficiência, a aplicação de sanções reduzidas, seja sob o aspecto quantitativo, seja sob o aspecto qualitativo, mostre-se suficiente para sua prevenção e repressão; ou

II – **constituir meio de obtenção de provas**, em qualquer ato de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992) ou qualquer ato praticado contra a Administração Pública (Lei 12.846/2013), desde que o beneficiado pela composição colabore efetivamente com as investigações e o processo, quando for o caso. (destaque nosso).

A respeito desta regulação, destaca-se que, além de prever a possibilidade de composição com pessoas físicas e jurídicas, trouxe a normativa do Ministério Público paranaense regulação não apenas da dita composição colaborativa, em que o compromissário adota postura de colaboração em favor das investigações, como também daquela tida como pura, simples, punitiva ou reprimenda, já que não há da parte do compromissário qualquer contribuição em favor da investigação, limitando-se a assunção do compromisso de reparação do dano (quando existente) e de outras obrigações que se mostrem necessárias para se assegurar o caráter preventivo e repressivo da Lei 8.429/92, esta, no entanto, segundo o inc. I, do art. 2º, daquela resolução, apenas quando envolver “ilícitos de menor potencial ofensivo”.

Também no ano de 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Resolução 179, de 26 de julho de 2017, disciplinando, no âmbito do Ministério Público brasileiro, a tomada do Compromisso de Ajustamento de Conduta, prevendo, inclusive, seu emprego nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa:

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

[...]

§ 2º É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.

[...] (negrito nosso)

Em novembro de 2017, foi a vez do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, por meio da edição da Resolução CSMP nº 3/2017, regulamentar, em seu âmbito, a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta envolvendo hipóteses configuradoras de improbidade administrativa.

O designado como relator da matéria pelo Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais foi o procurador de Justiça e então Conselheiro Jacson Rafael Campomizzi.⁸⁹

Por força de provocação daquele órgão colegiado, também foi colhido, à época, parecer do CAOPP – Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público envolvendo o tema, do qual destacamos os seguintes trechos:

[...]

Já a Resolução CNMP n.º 179, de 26 de julho de 2017, trouxe incontestemente aprimoramento aos contornos da tomada do Compromisso de Ajustamento de Conduta. O dispositivo inaugural assim estabelece:

Art.1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

§ 1º Não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados.

Com relevante aperfeiçoamento, dita resolução registra ser “**cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa**, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado” (art. 1º, § 2º).

Tal disposição, certamente, representa importante marco contributivo à atuação extrajudicial do Ministério Público na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa. Isso porque, como cediço, o Compromisso de Ajustamento de Conduta proporciona, a um só tempo, solução mais célere às lesões a direitos transindividuais e eficácia à tutela coletiva desses interesses, bem como, reflexamente, contribui para o descongestionamento do Poder Judiciário, que, conforme dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), acumula mais de 131.081 (cento e trinta e um mil e oitenta e uma) ações relacionadas ao enfrentamento da corrupção (improbidade administrativa e crimes contra a administração pública).

⁸⁹ Cópia integral do Procedimento Administrativo Interno nº 151/2017, CSMP-MG, Relator: Jacson Rafael Campomizzi, disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1a05vrL6GKUPj7EpejcltJxF8D1N1LI6/view?usp=sharing> . Acesso em 27 de março 2021.

Vejamos precisa e irretocável fundamentação da Juíza Federal Giovanna Mayer:

O art. 17, §1º, da Lei 8.429/92 veda a "transação, acordo ou conciliação" nas ações de improbidade administrativa. Se em 1992, época da publicação da Lei, essa vedação até se justificava tendo em vista que estávamos engatinhando na matéria de combate aos atos ímprobos, hoje, em 2015, tal dispositivo deve ser interpretado de maneira temperada. **Isso porque, se o sistema jurídico permite acordos com colaboradores no campo penal, possibilitando a diminuição da pena ou até mesmo o perdão judicial em alguns casos, não haveria motivos pelos quais proibir que o titular da ação de improbidade administrativa, no caso, o MPF, pleiteie a aplicação de recurso semelhante na esfera cível. Cabe lembrar que o artigo 12, parágrafo único, da Lei 8.249/92 admite uma espécie de dosimetria da pena para fins de improbidade administrativa, sobretudo levando em conta as questões patrimoniais.** Portanto, os acordos firmados entre os réus e o MPF devem ser levados em consideração nesta ação de improbidade administrativa. (ACP 5006717•18.2015.4.04.7000. Juíza Giovanna Mayer. 5ª Vara Federal de Curitiba. Seção Judiciária do Paraná. Data de Julgamento: 17.11.2015) (Grifamos)

Ressalte-se que o Compromisso de Ajustamento de Conduta não afasta, necessariamente, a eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no compromisso (art. 1º, § 3º, da Resolução CNMP n.º 179/2017).

Note-se que, em regra, a transação alcança direitos patrimoniais disponíveis, a exemplo da cominação de multa, em harmonia com as disposições da lei civil (*Código Civil de 2002 – Artigo 841. Só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação*). Consequentemente, excluem-se do âmbito do ajuste extrajudicial sanções que importem em vulneração a direitos indisponíveis relacionados ao estado, à capacidade das pessoas e, de modo geral, aos direitos personalíssimos, dentre os quais é possível incluir os direitos políticos, considerando a prerrogativa do povo, enquanto detentor do poder na estrutura da República Federativa do Brasil (art. 1º, parágrafo único, CR/88), de influir na ambiência política.

Na mesma linha de raciocínio, também não se pode ignorar que, no atual panorama jurídico brasileiro, a função social do contrato limita a liberdade de contratar, nos termos do artigo 421 do Código Civil. O exercício da liberdade de contratar reside em momento anterior à concretização do vínculo, circunscrevendo-se ao direito dos indivíduos de decidir, desimpedidamente, se e com quem celebrarão o contrato.

A funcionalização dos contratos e da propriedade privada – que também encontram esteio constitucional – traduz o reconhecimento de que os interesses privados não podem se sobrepor às garantias outras tuteladas pelo Texto Maior, como a moralidade e probidade administrativa. Numa análise sistemática do ordenamento, infere-se que o legislador ordinário ampliou legitimamente as sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa, regulamentando e complementando o artigo 37, § 4º, da CR/88, ao inserir as penalidades de “*pagamento de multa civil*” e “*proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta*

ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário” (Lei n.º 8.429/1992, artigo 12 e incisos).

Com efeito, Marino Pazzaglini Filho explica que “*a proibição de contratar com a Administração Pública implica na proibição de participar de licitação que é, geralmente, antecedente imprescindível da contratação futura*”. Nessa esteira, a sanção está umbilicalmente atrelada à liberdade de contratar, porque afasta a autonomia privada de decidir participar dos certames realizados por quaisquer órgãos e entidades da Administração Pública, direta ou indireta.

Noutro giro, é importante destacar que a liberdade de contratar, enquanto expressão da autonomia privada, pode ser igualmente flexibilizada pelo titular em decorrência de seus interesses, embora de outras ordens. Em outras palavras, a faculdade é exercida e a escolha recai sobre uma postura ativa (desejo de contratar) ou negativa (desejo de não contratar), limitando-se à esfera patrimonial do particular.

Destarte, considerando que o Compromisso de Ajustamento de Conduta é um dos instrumentos aptos à tutela dos direitos e interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos (entre os quais a moralidade administrativa e a proteção ao patrimônio público) e tem como objeto obrigações de fazer ou não fazer, no zelo dos interesses transindividuais, não há óbices ao estabelecimento de vedação ao suposto infrator de contratar, por tempo determinado, com a Administração Pública. Na hipótese, o subscritor optará em submeter-se a não contratar, desempenhando a liberdade de contratar negativa, abrindo mão, tão somente, dos efeitos patrimoniais que decorram da opção.

Nessa senda, evidente e inconteste a admissão, no ordenamento jurídico pátrio, da possibilidade de previsão, no acordo de ajustamento de conduta, do compromisso de não contratar com o Poder Público e de renúncia ao recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por determinado tempo.

O mesmo se diga em relação à renúncia da função pública por parte do suposto agente público ímprobo, senão vejamos.

Maria Sylvia Zanella di Pietro define agente público como toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta. São quatro as categorias de agentes públicos: os agentes políticos, os servidores públicos, os militares e os particulares em colaboração com o Poder Público.

Cada um deles possui especificidades quanto ao tratamento jurídico respectivo; porém, têm em comum o exercício do poder estatal, em maior ou menor escala, razão pela qual se sujeitam ao regime jurídico administrativo, em especial aos princípios que lhe fornecem a tônica própria desse ramo, a saber, supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público, bem como os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, Constituição da República).

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, por exemplo, os agentes políticos são titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja,

ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder, o que determina que detenham vínculo não de natureza profissional, mas de natureza política. O servidor público, por outro lado, é aquele que detém com o Estado e com as pessoas jurídicas da Administração Indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.

No que pertine ao servidor público, cuja expressão ora é empregada em sentido amplo (coincidindo com o conceito de agente público) ora em sentido estrito (identificando uma das espécies de agente), é certo que, em razão do vínculo que possuem, se submete ao regime especial, compostos por normas constitucionais e legais que determinam direitos, deveres e demais aspectos pertinentes à atuação funcional. Compete a cada Ente Político, no uso de suas atribuições constitucionais, regulamentar o assunto (inteligência do Art. 39 da CR/88).

De modo geral, a Lei Federal n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, é referência na temática e possui institutos que, normalmente, são reproduzidos pelos diplomas das demais entidades federadas. É o que ocorre, por exemplo, com o instituto da vacância e da exoneração, conforme preceituam seus arts. 33 a 35:

Art. 33. A **vacância** do cargo público decorrerá de:

- I - **exoneração**;
- II - demissão;
- III - promoção;
- IV - ascensão;
- V - transferência;
- VI - readaptação;
- VII - aposentadoria;
- VIII - posse em outro cargo inacumulável;
- IX - falecimento.

Art. 34. A **exoneração de cargo efetivo dar-se-á a pedido do servidor**, ou de ofício.

Parágrafo único. A exoneração de ofício dar-se-á:

- I - quando não satisfeitas as condições do estágio probatório;
- II - quando, tendo tomado posse, o servidor não entrar em exercício no prazo estabelecido.

Art. 35. A exoneração de cargo em comissão e a dispensa de função de confiança dar-se-á:

- I - a juízo da autoridade competente;
- II - a pedido do próprio servidor. (negritamos)

A título de exemplo, *vide* as reproduções nos seguintes excertos:

Lei nº 869, de 05 de julho de 1952 – Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais.

Art. 103 - A **vacância** do cargo decorrerá de:

- a) **exoneração**;

- b) demissão;
- c) promoção;
- d) transferência;
- e) aposentadoria;
- f) posse em outro cargo, desde que dela se verifique acumulação vedada;
- g) falecimento. (...)

Art. 106 - Dar-se-á **exoneração**:

- a) **a pedido do funcionário**;
- b) a critério do Governo quando se tratar de ocupante de cargo em comissão ou interino em cargo de carreira ou isolado, de provimento efetivo;
- c) quando o funcionário não satisfizer as condições de estágio probatório;
- d) quando o funcionário interino em cargo de carreira ou isolado, de provimento efetivo, não satisfizer as exigências para a inscrição, em concurso;
- e) automaticamente, após a homologação do resultado do concurso para provimento do cargo ocupado interinamente pelo funcionário.

Lei nº 7.169 de 30 de agosto de 1996 – Institui o Estatuto dos Servidores Públicos do Quadro Geral de Pessoal do Município de Belo Horizonte vinculados à administração direta, (VETADO) e dá outras providências.

Art. 60 - A **vacância** do cargo público ou da função pública decorrerá de:

I - exoneração;

II - demissão;

III - destituição;

IV - aposentadoria;

V - falecimento.

Parágrafo único - A exoneração de ofício dar-se-á: (sic)

I - quando não satisfeitas as condições para aquisição de estabilidade;

II - quando, após tomar posse, o servidor não entrar em exercício no prazo estabelecido.

Art. 62 - **A exoneração do cargo em comissão ou da função pública dar-se-á:**

I - a juízo da autoridade competente;

II - **a pedido do servidor**.

(Grifamos)

De modo geral, vacância é o ato (ou fato) administrativo pelo qual o servidor é deposto do cargo, emprego ou função (gênero), ao passo que a exoneração é a manifestação unilateral, expressa e inequívoca da vontade em extinguir o vínculo entre o Poder Público e o Agente (espécie). Diógenes Gasparini explica que *a exoneração é o desligamento do servidor do quadro de pessoal da entidade a que se vinculava, sem caráter punitivo. Pode ser a pedido do servidor ou por deliberação.*

Com efeito, a exoneração a pedido do servidor é ato voluntário, afeto à respectiva disponibilidade do indivíduo, capaz de acarretar a resolução do vínculo com a Administração Pública. Destarte, a exoneração voluntária é direito potestativo do servidor público ante a Administração Pública, razão pela qual, a princípio, deverá ser acatada, tal como ocorre na esfera privada

quando o trabalhador empregado decide desligar-se dos quadros da sociedade (ou empresa individual ou empresa individual de responsabilidade limitada) para a qual presta serviços.

Dessa forma, considerando a sistemática empreendida na defesa do patrimônio público e dos interesses metaindividuais, não se vislumbram óbices a que, dentre as condicionantes do Compromisso de Ajustamento de Conduta, o agente público – servidor público – subscritor renuncie à sua função pública, com efeitos perante o Órgão ou a Entidade a que se vincula.

Raciocínio semelhante adota-se na questão pertinente à renúncia ao direito de candidatura a cargos públicos eletivos, por determinado período.

Os direitos políticos são a plêiade de normas e relações jurídicas que conferem às pessoas a possibilidade de influir na vida política do Estado. Ao serem titularizados, podem ser vislumbrados sob os aspectos da capacidade eleitoral ativa e capacidade eleitoral passiva.

A capacidade eleitoral ativa, conforme definições do Glossário Eleitoral Brasileiro (confeccionado pelo Tribunal Superior Eleitoral), é o reconhecimento legal da qualidade de eleitor. Para obtê-la, é necessário o alistamento eleitoral, procedimento administrativo pelo qual se requer inscrição como eleitor e emissão do título eleitoral, documento fundamental para o exercício da cidadania.

Nesse aspecto, a capacidade eleitoral é, a um só tempo, **direito e dever**, pois o alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros maiores de 18 (dezoito) anos e menores de 70 (setenta) anos, nos termos do artigo 14, § 1º, I c/c II, alínea “b”, da Constituição Federal.

Com efeito, a capacidade eleitoral ativa traduz com maior nitidez o conteúdo de “democracia”, pois fundamenta o governo no exercício da soberania popular, manifesta por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos.

Noutro giro e de modo geral, a capacidade eleitoral passiva é a aptidão para ser votado. Possuem capacidade eleitoral passiva aqueles que reúnem os requisitos de elegibilidade e que, simultaneamente, não incorram nas causas de inelegibilidade disciplinadas na Constituição Federal e na legislação ordinária. Nas definições do Glossário Eleitoral, a capacidade eleitoral passiva é a “*susceptibilidade de ser eleito*”.

Nessa lógica, absolutamente admissível que, no acordo de ajustamento de vontades, consigne-se cláusula pertinente à renúncia do compromissário em relação a candidatura a cargo público eletivo, por determinado período. Obviamente que, nessa hipótese específica, a eficácia da condição estará sujeita à homologação judicial.

Outra condição digna de destaque refere-se ao compromisso de reparação dos danos morais coletivos advindos do ato de improbidade administrativa.

José dos Santos Carvalho Filho conceitua o Compromisso de Ajustamento de Conduta como “o ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende a interesse difuso ou coletivo, assume

o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais”.

Noutro giro, é pacífico que o ajustamento não se limita a tal reconhecimento, mas também se destina à reparação dos prejuízos já causados, como explica Geisa de Assis Rodrigues:

Para que o ajuste seja adequado suas cláusulas devem ensejar, sempre que possível, a reparação plena do direito lesado, ou seja deve conter as medidas previstas na lei. Na impossibilidade de reparação integral pode-se adotar medidas sub-rogatórias que ensejem o mesmo resultado prático. Não havendo medida similar que resulte em mesmo resultado podem-se adotar medidas compensatórias, desde que se relacione com o direito em questão, em último caso, as obrigações de ressarcimento podem ser revistas. Tanto as medidas compensatórias quanto as de ressarcimento estão expressamente autorizadas no artigo 14 da Resolução 23/2007 do CNMP.

Nesse viés, considerando a amplitude do instrumento e as disposições do microssistema de tutela coletiva, não se coaduna com o interesse público a impossibilidade de estabelecer a responsabilização do subscritor do ajustamento pelos danos morais coletivos que causou.

Aliás, Charles Hamilton Santos Lima, Promotor de Justiça no MP-PE, é firme no reconhecimento de dano moral coletivo por lesões à probidade administrativa. Citando inicialmente Hugo Nigro Mazzilli, explica que atualmente os danos patrimoniais e morais devem expressamente ser objeto da ação de responsabilidade, para, então, colacionar excerto do Recurso Especial 960.926, no qual a Corte Cidadã opinou favoravelmente. *Vide:*

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.
DANO AO ERÁRIO. MULTA CIVIL. DANO MORAL.
POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO. (*omissis*).

3. **Não** há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal.

4. A aferição de tal dano deve ser feita no caso concreto com base em análise detida das provas dos autos que comprovem efetivo dano à coletividade, os quais ultrapassam a mera insatisfação com a atividade administrativa. [...]

(REsp 960.926/MG. Rel. Ministro Castro Meira. Segunda Turma. Julgado em 18.03.2008. DJe 01.04.2008)

Finalmente, em razão da própria natureza dos direitos transindividuais e da necessidade de implementação de eficácia aos instrumentos destinados à tutela coletiva desses interesses, não se pode ignorar a possibilidade de situações concretas que possam exigir a previsão de obrigações de fazer ou de não fazer específicas, desde que não defesas em lei.

[...]

Destarte, a par das considerações exaradas, respeitosamente, o CAOPP propõe algumas adequações na minuta de resolução apresentada (confira Anexo 1 – minuta da versão final, já com redação em conformidade com as

sugestões do CAOPP; e, Anexo 2 – minuta original, com texto original e inserção das sugestões do CAOPP), com protestos de que a futura resolução a ser expedida pelo insigne Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais pavimente caminhos mais seguros e menos burocráticos para a atuação do *Parquet* mineiro no enfrentamento a este “câncer” denominado corrupção, que tanta aflição impõe ao povo brasileiro, especialmente aos cidadãos pertencentes às camadas menos afortunadas da pirâmide social pátria.

Belo Horizonte, 21 de novembro de 2017.
José Carlos Fernandes Junior
Promotor de Justiça
Coordenador do CAO – Patrimônio Público⁹⁰

O texto final aprovado pelo Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais, com votação favorável unânime dos conselheiros presentes⁹¹ na sessão ocorrida no dia 23 de novembro de 2017, na qual, inclusive, foi oportunizado ao então coordenador do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público responder questionamentos dos integrantes daquele órgão colegiado, foi o seguinte:

RESOLUÇÃO CSMP Nº 3, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2017

Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Compromisso de Ajustamento de Conduta envolvendo hipóteses configuradoras de improbidade administrativa (definidas na Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992).

O CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso das atribuições previstas nos artigos 33, XXIII, e 70, ambos da Lei Complementar n.º 34, de 12 de setembro de 1994, e no art. 10, IV, de seu Regimento Interno, e

CONSIDERANDO que, em consonância com o princípio da legalidade, a primazia do interesse público tem a indisponibilidade do bem jurídico como sentido tradicional das funções do Ministério Público, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO que a necessidade de efetivação dos direitos e das garantias fundamentais do Estado brasileiro pós-1988 desenvolve-se com vistas à superação da tradição demandista de acesso ao Judiciário, para

⁹⁰ MPMG Jurídico. Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Notas Técnicas 2017. Edição Patrimônio Público. Vol 3. pp. 54-61. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1-iahh9sLJwFJ1t3BROCIbrKCVkc0BOTn/view?usp=sharing> . Acesso em 27 de março de 2021.

⁹¹ Participaram daquela sessão os Procuradores de Justiça e Conselheiros: Antônio Sérgio Tonet (então PGJ/MG e Presidente do Conselho), Marco Antônio Lopes de Almeida (então Corregedor-Geral do MPMG), Gilberto Augusto de Mendonça, Ricardo Emanuel de Souza Mazzoni, Jacson Rafael Campomizzi, Luiz Carlos Teles de Castro, Geraldo Flávio Vasques, Marcio Gomes de Souza, Luciano França da Silveira Junior e Iraídes de Olivera Marques. Como coordenador do CAOPP, pronunciou-se naquela sessão o Promotor de Justiça José Carlos Fernandes Junior. Cópia integral do Procedimento Administrativo Interno nº 151/2017, CSMP-MG, Relator: Jacson Rafael Campomizzi, disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1a05vrL6GKUPj7EpejcltJx8D1N1LI6/view?usp=sharing> . Acesso em 27 de março de 2021.

alcançar novas formas de resolução de conflitos, com acesso eficiente e resolutivo à Justiça;

CONSIDERANDO que os princípios e as normas estatuídas pelo Código de Processo Civil de 2015 incorporaram mecanismos de autocomposição de conflitos, cuja diretriz eleva os poderes da ação resolutiva, superando-se a forma rígida, tradicional e única de realização dos direitos por meio da imposição estatal da sentença;

CONSIDERANDO que a Resolução CNMP n.º 118, de 1º de dezembro de 2014, recomendou a implementação geral de mecanismos de autocomposição, tais como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, o que foi referendado ainda pela Recomendação CNMP n.º 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro;

CONSIDERANDO que a transação, a suspensão condicional do processo (Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995) e, mais recentemente, a colaboração premiada (Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013), no campo penal, e o acordo de leniência (Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013), nos campos administrativo e civil das pessoas jurídicas, permitem afastar a incidência estrita de determinados comandos legais penalizadores e sancionatórios em suas respectivas áreas, quando a realização do bem jurídico protegido for atingida;

CONSIDERANDO que a Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013) permite o acordo de leniência como negócio atípico em processo de improbidade administrativa de pessoas jurídicas;

CONSIDERANDO que a Lei Anticorrupção, em interseção com a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992), forma um microsistema legal de combate a atos lesivos ao patrimônio público, cuja convencionalidade passou a ser admitida pelo art. 36, § 4º, da Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015, como forma de resolução de conflitos;

CONSIDERANDO que o acordo de ajustamento de conduta proporciona, a um só tempo, solução mais célere às lesões a direitos transindividuais e eficácia à tutela coletiva desses interesses, bem como, reflexamente, contribui para o descongestionamento do Poder Judiciário;

CONSIDERANDO que, em regra, a transação alcança direitos patrimoniais disponíveis, a exemplo da cominação de multa, em harmonia com as disposições da lei civil (Código Civil de 2002 – Artigo 841. Só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação), o que, consequentemente, exclui do âmbito do ajuste extrajudicial sanções que importem em vulneração a direitos indisponíveis relacionados ao estado, à capacidade das pessoas e, de modo geral, aos direitos personalíssimos, dentre os quais é possível incluir os direitos políticos, em razão da prerrogativa do povo, enquanto detentor do poder na estrutura da República Federativa do Brasil (art. 1º, parágrafo único, CR/88), de influir na ambiência política;

CONSIDERANDO que, no atual panorama jurídico brasileiro, a função social do contrato limita a liberdade de contratar, nos termos do artigo 421 do Código Civil;

CONSIDERANDO que o exercício da liberdade de contratar reside em momento anterior à concretização do vínculo, circunscrevendo-se ao direito dos indivíduos de decidir, desimpedidamente, se e com quem celebrarão o contrato;

CONSIDERANDO que a liberdade de contratar, enquanto expressão da autonomia privada, pode ser igualmente flexibilizada pelo titular em decorrência de seus interesses, embora de outras ordens;

CONSIDERANDO que a funcionalização dos contratos e da propriedade privada – que também encontram esteio constitucional – traduz o

reconhecimento de que os interesses privados não podem sobrepor-se às outras garantias tuteladas pelo Texto Maior, como a moralidade e a probidade administrativas;

CONSIDERANDO que é do interesse público a responsabilização do agente pelos danos morais coletivos que causar, inclusive aqueles advindos da prática de atos de improbidade administrativa;

CONSIDERANDO que a capacidade eleitoral passiva é a aptidão para ser votado, razão por que se permite a tomada do compromisso de não exercício de tal direito por determinado período, desde que sua eficácia esteja sujeita a homologação judicial;

CONSIDERANDO que a exoneração a pedido do servidor é ato voluntário, afeto à respectiva disponibilidade do indivíduo, capaz de acarretar a resolução do vínculo com a Administração Pública, razão por que, a princípio, deverá ser acatada, tal como ocorre na esfera privada quando o trabalhador empregado decide desligar-se dos quadros da sociedade;

CONSIDERANDO que a Resolução CNMP n.º 179, de 26 de julho de 2017, admite a possibilidade do compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou de algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado,

RESOLVE:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Os órgãos de execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, no âmbito de suas respectivas atribuições, poderão firmar termo de ajustamento de conduta, **com pessoas físicas e/ou jurídicas**, nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou de algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.

Art. 2º O Compromisso de Ajustamento de Conduta disciplinado nesta Resolução **objetiva a aplicação célere e eficaz das sanções estabelecidas na Lei n.º 8.429/1992, inclusive com a reparação do dano sofrido pelo erário, observados os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência, de forma suficiente para prevenir e reprimir a prática de atos de improbidade administrativa.**

Parágrafo único. A celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público não afasta, necessariamente, eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no termo.

CAPÍTULO II DAS CONDIÇÕES

Art. 3º Na celebração do termo de ajustamento de conduta **deverão ser observadas obrigatoriamente as seguintes condições:**

- I - cessação do envolvimento do compromissário com o ato ilícito;
- II - compromisso de reparação integral do dano sofrido pelo erário;
- III - compromisso de transferência não onerosa, em favor da entidade lesada, da propriedade dos bens, direitos e/ou valores que representem vantagem ou proveito direto ou indiretamente obtido da infração, quando for o caso;
- IV - estabelecimento de multa cominatória para a hipótese de descumprimento das obrigações pactuadas;
- V - oferecimento de garantias do cumprimento dos compromissos de pagamento de multa civil, do ressarcimento do dano e da transferência de bens, direitos e/ou valores, em conformidade com a extensão do pactuado.

Art. 4º Tendo como parâmetro a extensão do dano e/ou o grau de censura da conduta do compromissário, bem como visando assegurar a eficácia dos comandos da Lei n.º 8.429/1992 e o respeito aos princípios que norteiam a administração pública, o acordo de ajustamento de conduta preverá também uma ou mais das seguintes condições:

I - compromisso de pagamento de multa civil, cujo valor avençado não poderá ultrapassar os limites máximos estabelecidos no artigo 12 da Lei n.º 8.429/1992;

II - compromisso de não contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por determinado período;

III - renúncia da função pública;

IV - compromisso de reparação de danos morais coletivos;

V - renúncia ao direito de candidatar-se a cargos públicos eletivos, por determinado período.

§1º A fixação do prazo pertinente à condição de que trata o inciso II deste artigo não poderá ultrapassar os limites máximos estabelecidos no artigo 12 da Lei 8.429/1992.

§2º Na hipótese de avençada a condição prevista no inciso III deste artigo, consignar-se-á no respectivo termo cláusula explicitando que o compromissário, de forma irretratável, requer sua exoneração da respectiva função pública, inclusive ficando autorizado o Ministério Público a encaminhar cópia do TAC à respectiva entidade da administração pública direta ou indireta, para efetivação da condição, caso não apresente comprovação de sua exoneração, no prazo máximo de 30 dias, a contar da celebração do acordo de ajustamento de conduta.

§3º A fixação do valor do dano moral coletivo previsto no inciso IV deste artigo terá como parâmetros, além dos efeitos advindos do ato de improbidade administrativa e do grau de censura da conduta do compromissário, a atenção ao seu caráter sancionatório e socioeducativo.

§4º Sendo avençada a condição de que trata o **inciso V deste artigo**, cujo prazo não poderá ultrapassar os limites máximos estabelecidos no artigo 12 da Lei n.º 8.429/1992, consignar-se-á no respectivo termo cláusula explicitando que o compromissário renuncia ao direito de concorrer a cargo público eletivo, pelo prazo avençado, bem como que a eficácia daquela cláusula específica sujeitar-se-á à **homologação judicial**.

§5º Cumulativamente com uma ou mais das condições previstas nos incisos I a V, **poderão também ser avençadas outras obrigações de fazer ou não fazer que se revelem pertinentes ao caso e não sejam defesas em lei.**

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.

CAPÍTULO III

DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 6º O Conselho Superior do Ministério Público, com prioridade, verificará a regularidade, legalidade e pertinência do acordo de ajustamento de conduta de que trata esta Resolução, podendo, respeitado o quórum previsto em seu Regimento Interno, homologar, rejeitar o termo celebrado, determinar a realização de diligências complementares ou de adequações.

Parágrafo único. Na hipótese de ser verificada pelo Conselho Superior do Ministério Público a necessidade de adequação em cláusula prevista no TAC que implique a modificação do objeto de qualquer das condições assumidas pelo compromissário, a respectiva alteração será devidamente especificada na decisão, inclusive com indicação dos fundamentos de fato e de direito que a justificam.

Art. 7º O Conselho Superior do Ministério Público, ao apreciar a promoção de arquivamento do procedimento preparatório ou do inquérito civil, tomará uma das seguintes providências:

I - homologará seu arquivamento e, conseqüentemente, o acordo de ajustamento de conduta que o fundamentou;

II - converterá o julgamento em diligências:

a) determinando a coleta de novos elementos, através da realização de atos imprescindíveis à sua decisão, especificando-os e remetendo os autos ao membro do Ministério Público que promoveu seu arquivamento, e, no caso de recusa fundamentada, ao órgão competente para designação de outro membro para execução de tal diligência; e/ou,

b) determinando ao órgão de execução que notifique o compromissário para que se manifeste quanto à sua anuência em relação às adequações no acordo de ajustamento de conduta apontadas como imprescindíveis pelo Conselho Superior do Ministério Público para sua homologação, nos termos do parágrafo único do art. 6º desta Resolução, e, em caso positivo, providencie a devida formalização das adequações propostas no respectivo termo de ajustamento de conduta.

III - rejeitará a promoção de arquivamento, deliberando pelo prosseguimento do inquérito civil ou do procedimento preparatório, indicando os fundamentos de fato e de direito de sua decisão, adotando as providências relativas à designação, em qualquer hipótese, de outro membro do Ministério Público para atuação.

Art. 8º O acompanhamento do cumprimento das cláusulas do termo de ajustamento de conduta firmado em inquérito civil ou procedimento preparatório dar-se-á em procedimento administrativo, a cargo do órgão de execução que o tomou, na forma e no prazo disciplinados para tramitação daquele procedimento extrajudicial.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 9º A iniciativa para a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta previsto nesta Resolução caberá ao Ministério Público ou ao responsável pelo ilícito, hipótese em que a proposta poderá ser apresentada isoladamente, por um ou mais investigados, ou conjuntamente, por todos os envolvidos.

Art. 10. Nos casos de parcelamento do valor destinado ao ressarcimento do dano e/ou pagamento da multa civil, a quantidade de parcelas levará em conta o interesse público, a extensão do prejuízo ao erário e a capacidade financeira do compromissário.

§1º O produto da **multa civil será revertido à pessoa jurídica lesada.**

§2º Os valores decorrentes de astreintes e reparação de dano moral coletivo serão revertidos em favor de fundos federais, estaduais e/ou municipais que tenham como escopo o enfrentamento à corrupção.

§3º Nas hipóteses do § 2º deste artigo, também é admissível a destinação dos referidos recursos a projetos de prevenção a atos de corrupção e de apoio a entidades cuja finalidade institucional inclua a proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa.

Art. 11. Quando da celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta, o compromissário deverá estar assistido por advogado.

Parágrafo único. Sempre que possível, a celebração do acordo de ajustamento de conduta será também registrada por meios audiovisuais.

Art. 12. Na hipótese de o compromissário, sendo pessoa física, manifestar interesse também na celebração de acordo de colaboração premiada, poderá o órgão de execução suspender o andamento do inquérito civil ou do procedimento preparatório, caso verificada a necessidade da conclusão das tratativas de colaboração premiada a investigação de natureza penal, de forma a evitar possíveis incompatibilidades entre o avençado nas esferas cível e criminal.

Art. 13. O Conselho Superior do Ministério Público providenciará o encaminhamento ao Conselho Nacional do Ministério Público de cópia eletrônica do inteiro teor do Compromisso de Ajustamento de Conduta de que trata esta Resolução para alimentação do Portal de Direitos Coletivos, conforme disposto na Resolução Conjunta CNJ CNMP n.º 2, de 21 de junho de 2011, que institui os cadastros nacionais de informações de ações coletivas, inquéritos e termos de ajustamento de conduta.

Parágrafo único. Ressalvadas situações excepcionais devidamente justificadas, publicação no site do Ministério Público do Estado de Minas Gerais disponibilizará acesso ao inteiro teor do Compromisso de Ajustamento de Conduta ou indicará o banco de dados público em que poderá ser acessado.

Art. 14. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Observa-se que, alicerçada em atuação proativa pautada na valorização do diálogo e na solução consensual de conflitos, a Resolução CSMP nº 03/2017 busca implementar maior celeridade e eficácia dos órgãos de execução do *Parquet* mineiro na prevenção e reprimenda a prática de atos de improbidade administrativa, inclusive quanto a reparação do dano sofrido ao erário, sem prejuízo da observância de princípios como os da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência, entre outros, além do cuidado com a efetivação do imprescindível controle pelo Conselho Superior, órgão colegiado.

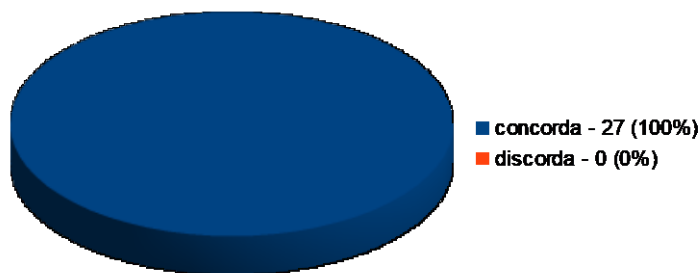
Afinal, como já destacado, seja na pesquisa promovida pela Universidade de Itaúna, intitulada: Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade, seja no estudo produzido pelo INAC (Instituto Não Aceito Corrupção), os entraves experimentados nas demandas judicializadas envolvendo atos de improbidade administrativa, a exemplo da morosidade no trâmite dos processos e dos resultados pouco expressivos obtidos não raras vezes ao seu final, eram fatores que impulsionavam uma nova atitude.

Essa, por sinal, parece ser também a percepção de seleta parcela dos Membros do Ministério Público de Minas Gerais. Em questionário dirigido aos 27 (vinte e sete) membros do MPMG que, entre os dias 06 de dezembro de 2014 a 06 de dezembro de 2020, por algum tempo desempenharam funções perante o Grupo Especial de Promotores de Justiça de Defesa do Patrimônio Público – GEPP (com exclusividade) e o Grupo de Atuação Especial Regional e Temporária de Defesa do Patrimônio Público – GAT, bem como de Coordenador Regional de Defesa do Patrimônio Público, desponta inquestionável reconhecimento da contribuição da edição da Resolução CSMP nº 3/2017 em favor da celeridade na conclusão dos procedimentos extrajudiciais da área do patrimônio público e da efetividade da recuperação de ativos destinados a reparação de danos ao erário.

- A partir da edição da Resolução CSMP nº 3/2017 e consequente possibilidade do emprego, pelos órgãos de execução do MPMG, da composição civil como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, nota-se MAIOR CELERIDADE na conclusão de procedimentos extrajudiciais presididos pelo MPMG e com objeto referente àquela temática. () concorda () discorda



- A partir da edição da Resolução CSMP nº 3/2017 e consequente possibilidade do emprego, pelos órgãos de execução do MPMG, da composição civil como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, nota-se MAIOR EFETIVIDADE na recuperação de ativos destinados a reparação de danos sofridos pelo erário. () concorda () discorda



Outro aspecto, digno de atenção, diz respeito ao risco de banalização do emprego da ação para reconhecimento da prática de improbidade administrativa que o impedimento de composição até então vigente acabava por impulsionar.

Inegável que, ao se reservar a atuação judicial apenas para os casos em que a solução consensual se mostre infrutífera ou irrazoável, a regulamentação editada pelo e. Conselho Superior do Ministério Público de Ministério Público também acabou por minimizar o risco de produção de jurisprudência desfavorável, que sabidamente impacta no êxito das ações em geral.

Neste particular, da análise das respostas dadas no questionário dirigido ao seletivo grupo membros do MPMG já mencionado, percebe-se que, na atualidade, todos eles anuem com a possibilidade de emprego da composição civil para a solução de procedimentos extrajudiciais ou ações judiciais envolvendo atos de improbidade administrativa. E mais, todos reconhecem que, de alguma forma, a edição da Resolução CSMP nº 3/2017 contribuiu para tal convicção, seja reforçando ou alterando a que possuíam até então.

- Na sua avaliação, é correto afirmar que, a edição da Resolução CSMP 03/2017:
(assinale apenas uma alternativa)

a) de alguma forma contribuiu para reforçar sua convicção que já era favorável a respeito da possibilidade do Ministério Público empregar a composição civil para solução de procedimentos extrajudiciais ou ações judiciais envolvendo atos de improbidade administrativa;

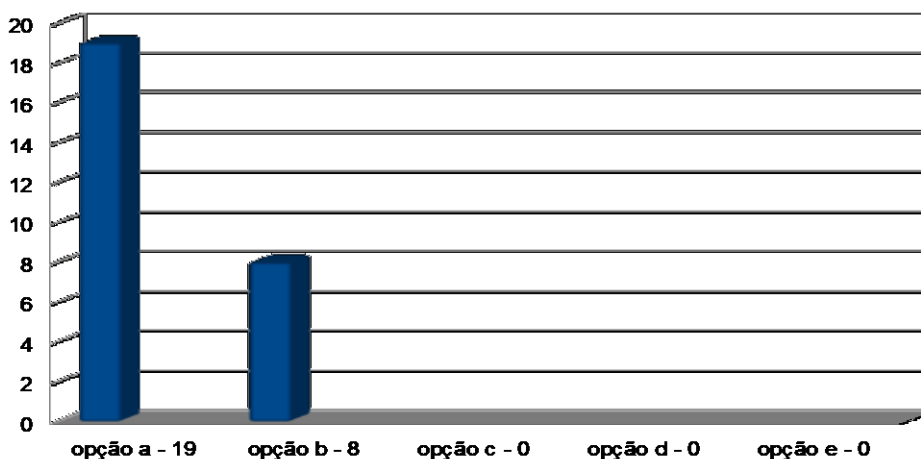
b) de alguma forma contribuiu para alterar sua convicção a respeito da possibilidade do Ministério Público empregar a composição civil para solução de procedimentos extrajudiciais ou ações judiciais envolvendo atos de improbidade administrativa, que até então era contrária mas atualmente é favorável;

c) em nada contribuiu para a alteração da sua convicção a respeito da possibilidade do Ministério Público empregar a composição civil para solução de procedimentos extrajudiciais

ou ações judiciais envolvendo atos de improbidade administrativa, que na época da sua edição já era contrária e assim continua atualmente;

d) em nada contribuiu para reforçar a sua convicção a respeito da possibilidade do Ministério Público empregar a composição civil para solução de procedimentos extrajudiciais ou ações judiciais envolvendo atos de improbidade administrativa, que na época da sua edição já era favorável e assim continua atualmente.

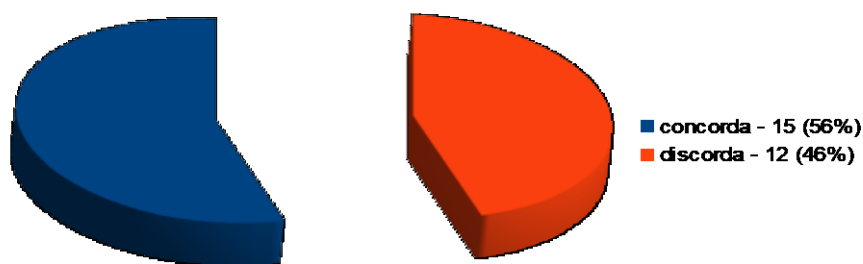
e) em nada contribuiu para a formação da sua convicção a respeito da possibilidade do Ministério Público empregar a composição civil para solução de procedimentos extrajudiciais ou ações judiciais envolvendo atos de improbidade administrativa, tanto que, assim como na época da sua edição, também na atualidade não possui posição a respeito, seja favorável ou contrária.



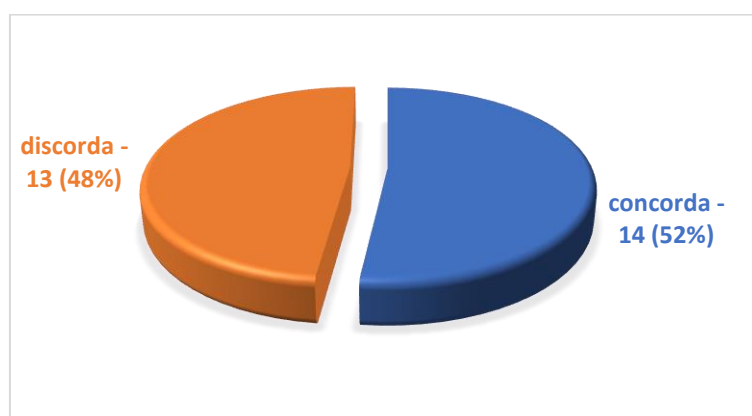
Em resumo, 70,73% dos promotores e promotoras Justiça consultados disseram-se favoráveis ao emprego da composição civil para solução de procedimentos extrajudiciais envolvendo atos de improbidade mesmo antes da edição da Resolução CSMP/MPMG 03/2017, enquanto que os demais, até então desfavoráveis, na atualidade são acordes.

E mais! A maioria desses membros consultados reconhecem terem a percepção do aumento do seu cuidado na tomada de decisões relacionadas à instauração de procedimentos extrajudiciais ou mesmo quanto à propositura ou não de uma ação de improbidade administrativa, após edição pelo Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais da Resolução n. 3/2017.

- A partir da edição da Resolução CSMP nº 3/2017 e consequente possibilidade do emprego, pelos órgãos de execução do MPMG, da composição civil como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, quando da tomada de decisão pela instauração ou não de um procedimento preparatório ou inquérito civil público, nota-se MAIOR CUIDADO SEU na aferição da distinção entre o que seja mera irregularidade administrativa daquilo que configure ato de improbidade administrativa. () concorda () discorda



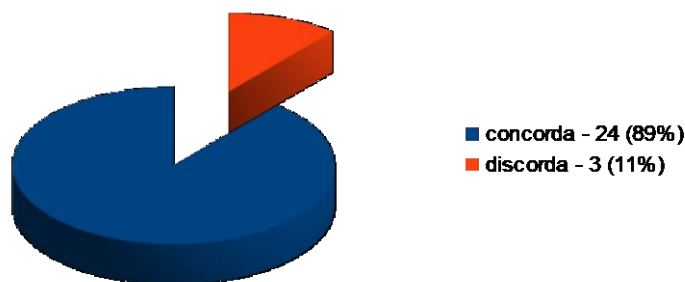
- A partir da edição da Resolução CSMP nº 3/2017 e consequente possibilidade do emprego, pelos órgãos de execução do MPMG, da composição civil como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, quando da tomada de decisão pela propositura de uma ação de improbidade administrativa ou promoção de arquivamento do procedimento extrajudicial, nota-se MAIOR CUIDADO SEU na aferição da distinção entre o que seja mera irregularidade administrativa daquilo que configure ato de improbidade administrativa. () concorda () discorda



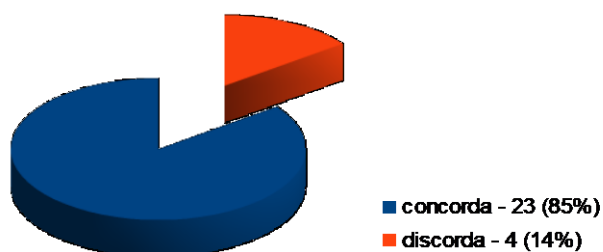
Outro dado importantíssimo consiste no reconhecimento da maioria desses mesmos membros de que a possibilidade do emprego da composição civil envolvendo atos de improbidade administrativa, a partir edição pelo Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais da Resolução n. 3/2017, deixando de lado a atuação exclusivamente demandista, tem ocasionado melhora nas relações institucionais dos órgãos de execução do MPMG nos setores público e privado.

- A partir da edição da Resolução CSMP nº 3/2017 e consequente possibilidade do emprego, pelos órgãos de execução do MPMG, da composição civil como instrumento de defesa do

patrimônio público e da probidade administrativa, nota-se MELHORA nas relações institucionais daqueles com outros órgãos/entes/agentes públicos externos ao MPMG.
() concorda () discorda



- A partir da edição da Resolução CSMP nº 3/2017 e consequente possibilidade do emprego, pelos órgãos de execução do MPMG, da composição civil como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, nota-se MELHORA nas relações institucionais daqueles com agentes/órgãos/entidades do setor privado. () concorda () discorda



Toda essa resenha, dando conta da discussão que era travada no seio do Ministério Público brasileiro naquele ano, a ponto de 3 Ministérios Públicos Estaduais (do Amapá, do Paraná e de Minas Gerais) e do próprio CNMP editarem regulamentação a respeito, além da percepção de seus membros quanto a necessidade de uma atuação mais dialógica, com significativa e seleta parcela favorável ao emprego da composição civil como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, vem no sentido de corroborar e justificar a desaceleração no crescimento do acervo de inquéritos civis e de procedimentos

preparatórios do Ministério Público do Estado Minas Gerais, na área do patrimônio público, constatada no final de 2017.

Segundo dados obtidos no SRU/MPMG, já se verificava, no dia 31 de dezembro de 2017, reversão, ainda que leve, da tendência de crescimento do acervo que vinha sendo observada no final dos últimos anos.

Número de Inquéritos Cíveis e Procedimentos Preparatórios, da área do patrimônio público, que se encontravam em tramitação nos órgãos de execução do MPMG, no último dia dos anos de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017.

DIA/MÊS/ANO	TOTAL
31/DEZ/2013	16422
31/DEZ/2014	17605
31/DEZ/2015	20157
31/DEZ/2016	22644
31/DEZ/2017	21414

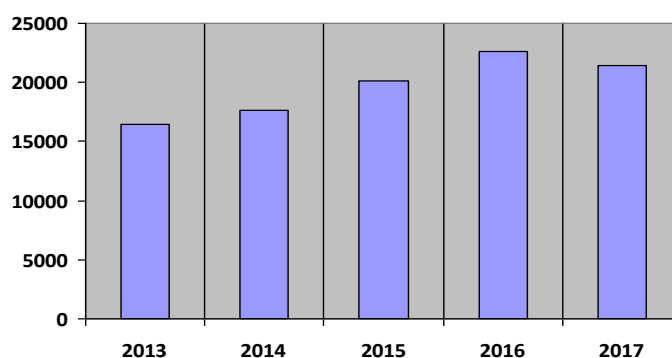


Tabela 3 – Fonte: Sistema de Registro Único (SRU) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais⁹²

⁹² Dados fornecidos ao autor disponível em: <https://drive.google.com/file/d/133ZLwasOw5qVCM21mrXHK2HFnYTTWyAq/view?usp=sharing> . Acesso em 27 de março de 2021.

Mas será nos anos de 2018 e 2019 que se terá dados comprovando, de maneira clara e inequívoca, o quanto ações bem planejadas e integradas são capazes de gerar resultados positivos, mesmo que construídas ao longo de distintas administrações superiores do MPMG.

4.2.2. 2018 e 2019 – A consolidação do emprego da composição civil como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, sem se descuidar do apoio mínimo aos órgãos execução na demanda de seu acervo.

Apesar do número geral de inquéritos civis e procedimentos administrativos, da área do patrimônio público, ainda em tramitação (em aberto) no último dia do ano de 2017, os resultados até então alcançados, como já exposto, eram indicativos de que havia acerto na escolha do rumo, restando agora acelerar a marcha.

O ano de 2018 inicia-se com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais já tendo um regulação na seara da composição civil envolvendo atos de improbidade administrativa e com o Programa de Proteção ao Patrimônio Público (PPPP) ainda em execução.

Em abril de 2018, o MPMG passa a disponibilizar em sua intranet, por meio do caminho: *Página Inicial>>Atividade Fim>>Defesa do Cidadão>>Patrimônio Público>>TACs* o acesso a minutas de TACs envolvendo atos de improbidade administrativa, fornecidos por membros do MPMG em atendimento ao Ofício Circular CAOPP nº 7, de 3 abril de 2018.,

Já nos dias 10 e 11 de maio de 2018, na sede do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em Belo Horizonte, sob a coordenação do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) e do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (CAOPP), realiza-se o *Workshop*: Ministério Público e negócios jurídicos processuais: limites, extensão e possibilidades.⁹³

Se não bastasse a excelência dos expositores daquele evento, a presença prestigiosa de duas dezenas de Coordenadores de Centros de Apoio Operacional à Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa de Ministérios Públicos de outros

⁹³ **MPMG.** Em evento pioneiro realizado na PGJ, juristas e promotores de Justiça discutem possibilidades de negócios jurídicos processuais. 10.5.2018. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/em-evento-pioneiro-realizado-na-pgj-juristas-e-promotores-de-justica-discutem-possibilidades-de-negocios-juridicos-processuais.htm> . Acesso em 13 de março de 2021.

Estados da Federação também evidencia o quanto a defesa da legitimidade e da efetividade do emprego da composição civil já se fortalecia por todos as regiões deste imenso Brasil⁹⁴⁹⁵.

94 Nos anos de 2018 e 2019 tem-se a edição por Ministérios Públicos Estaduais das seguintes normativas internas:

- a) o Ministério Público de **Santa Catarina**, por meio do Ato nº 395/2018/PGJ, disciplinou a notícia de fato, a instauração e tramitação de inquérito civil e de procedimento preparatório, a expedição de recomendações e a celebração de compromisso de ajustamento em seu âmbito (artigo 25 e seguintes).
- b) pelo Ministério Público da **Paraíba**, a Resolução CPJ nº 019/2018 veio regulamentar, no âmbito desse órgão, os parâmetros procedimentais para a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta e Acordo de Leniência envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei nº. 8.429/92, e aos atos praticados contra a Administração Pública, definidos na Lei nº. 12.846/13;
- c) o Ministério Público de **Goiás**, ao editar a Resolução CPJ nº 09, em agosto de 2018, disciplinou a tramitação dos autos extrajudiciais no âmbito do Ministério Público do Estado de Goiás na área dos interesses ou direitos difusos, coletivos, individuais, homogêneos e individuais indisponíveis, bem como o compromisso de ajustamento de conduta (artigo 47 e seguintes) e a recomendação;
- d) a seu turno, o Ministério Público do **Rio Grande do Sul**, por intermédio do Provimento PGJ nº 58/2018, disciplina o Compromisso de Ajustamento de Conduta e a Autocomposição Extrajudicial nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa;
- e) o Ministério Público do Estado de **Tocantins**, com a Resolução CSMP nº 005/2018, instituiu normas, aplicáveis a seu âmbito, que regulamentam a instauração e tramitação dos procedimentos extrajudiciais na área dos interesses ou direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis, bem como o compromisso de ajustamento de conduta, a recomendação, a audiência pública e a carta precatória; prevendo, expressamente, no §2º, do seu art. 29, ser “cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa”;
- f) no âmbito do Ministério Público de **Mato Grosso do Sul**, é na Resolução CPJ nº 06/2019 onde se dispõe a respeito o compromisso de ajustamento de conduta envolvendo atos de improbidade administrativa e o acordo de leniência;
- g) O Ministério Público do **Rio Grande do Norte**, por meio da Resolução CPJ nº 008/2019, regulamentou os parâmetros procedimentais para a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta e Acordo de Leniência, envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei nº. 8.429/92, e aos atos praticados contra a Administração Pública, definidos na Lei nº. 12.846/13;
- h) já o Ministério Público do **Maranhão**, com fundamento na Resolução CPMP nº 75/2019, estabeleceu os parâmetros materiais e procedimentais a serem observados para a celebração de composição, nas modalidades Compromisso de Ajustamento de Conduta e Acordo de Leniência, envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei nº. 8.429/92, e aos atos praticados contra a Administração Pública definidos na Lei nº. 12.846/13;
- i) o Ministério Público do **Pará**, por meio da Resolução nº 007/2019–CPJ, veio disciplinar e regulamentar a instauração e tramitação dos procedimentos extrajudiciais cíveis e administrativos nas questões de interesses ou direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis, o termo de ajustamento de conduta (artigo 39 e seguintes) e a recomendação, também explicitando no § 2º do seu art. 39, ser “cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado”;
- j) pelo Ministério Público de **Rondônia**, a Resolução CPJ nº 06/2019, regulamenta os parâmetros procedimentais a serem observados para a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta e Acordo de Leniência, envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei nº. 8.429/92, e aos atos praticados contra a Administração Pública, definidos na Lei nº. 12.846/13;
- k) Na mesma ordem de ideias, o Ministério Público de **Alagoas**, por meio da Resolução CPJ 11/2019, também regulamentou parâmetros materiais e procedimentais a serem observados para celebração de composição, nas modalidades compromisso de ajustamento de conduta e acordo de leniência, envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei nº. 8.429/92, e aos atos praticados contra a administração pública, definidos na Lei nº. 12.846/2013.

⁹⁵ O MPES, por meio da edição da Resolução COPJ nº12, de 20 de dezembro de 2017, promoveu alterações na Resolução COPJ nº 06/2014, dentre elas destacando-se a inserção do § 10, do art. 41, com o seguinte texto:

Ressalte-se que, na ocasião, concomitantemente àquele *Workshop*, realizava-se, também na sede do MPMG, o Primeiro Encontro Nacional de Coordenadores de CAOs de Defesa do Patrimônio Público de Ministérios Públicos Estaduais, resultando, inclusive, na edição da “Carta de Belo Horizonte”⁹⁶ que, dentre outras, externa posição de defesa ao emprego pelo Ministério Público da composição civil envolvendo atos de improbidade administrativa.

Registre-se, ainda, que, é nesse encontro que nasce o GNPP – Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Operacional à Defesa do Patrimônio Público de Probidade Administrativa dos Ministérios Públicos Estaduais⁹⁷, posteriormente incorporado na estrutura do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE).

Em junho de 2018, o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio (CAOPP), do MPMG, editou “cartilha” visando auxiliar os órgãos de execução do MPMG na compreensão dos termos da Resolução CSMP nº 3/2017, também acessível na intranet, também pelo caminho: *Página Inicial >> Atividade Fim >> Defesa do Cidadão >> Patrimônio Público >> TACs*.⁹⁸

Da leitura dos apontamentos constantes em tal cartilha, percebe-se o cuidado adotado pelo Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais em dispor tanto a respeito da formalização da composição, inclusive prevendo a obrigatoriedade do compromissário estar assistido por advogado, quanto do controle a ser exercido por aquele órgão colegiado, a ponto do avençado firmado extrajudicialmente somente ser exigível após por ele homologado (como ocorre na situação da avença ocorrer no curso de uma ação judicial, em que sua eficácia se opera com a homologação judicial).

Veja-se, aliás, que, na atualidade, já há regulamentação conjunta do Tribunal Superior Eleitoral - TSE e do Conselho Nacional de Justiça - CNJ a respeito do registro de convenções efetivadas em acordos de não persecução cível, como se percebe do disposto nos incisos. II e

§10. É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.

⁹⁶ Carta de Belo Horizonte. GNPP. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1TM9CZRcFXhIjyF5KN8wAjDMfcCJQ0knm/view?usp=sharing> . Acesso em 26 de março de 2021.

⁹⁷ Carta de Fundação do GNPP. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1uQrouZY3l6JYdaHcQ9hEhZe93R2NKKU2/view?usp=sharing> . Acesso em 27 de março de 2021.

⁹⁸ Cartilha: Resolução CNMP nº 3, de 23 de novembro de 2012. CAOPP/MPMG. Junho/2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1W_86k5Anl5zW3sILK9FYbod6TmtHwpX6/view?usp=sharing . Acesso em 27 de março de 2021.

III, do parágrafo único, do artigo 1º, da Resolução Conjunta nº 6⁹⁹, de 21 de maio de 2020, que instituiu a sistemática unificada para o envio, no âmbito do Poder Judiciário, de informações referentes a condenações por improbidade administrativa e a outras situações que impactem no gozo dos direitos políticos, estabelecendo, ainda, o compartilhamento dessas informações entre o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal Superior Eleitoral:

Art. 1º Instituir sistemática unificada para o envio, no âmbito do Poder Judiciário, de informações referentes a condenações por improbidade administrativa **e a outras situações que impactem no gozo dos direitos políticos**, que serão objeto de compartilhamento entre o Conselho Nacional de Justiça – CNJ e o Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

Parágrafo único. As informações referidas no caput são relativas a:

I – condenações por improbidade administrativa transitadas em julgado;

II – acordos de não persecução cível relativos à improbidade administrativa;

III – cumprimentos de sanções e termos de acordo de improbidade administrativa;

IV – condenações criminais transitadas em julgado;

V – extinções de punibilidade criminal;

VI – óbitos;

VII – condenações relativas aos incisos I e IV deste artigo, proferidas por órgão colegiado;

VIII – demissões do serviço público aplicadas na esfera administrativa por órgãos do Poder Judiciário;

IX – outras hipóteses de suspensão dos direitos políticos ou de incidência da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. **(negritos nossos)**

Neste particular, registre-se que, na sessão do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ocorrida no dia 23 de novembro de 2017, a coordenação do CAOPP já justificava a necessidade, até então, de submeter ao Poder Judiciário a homologação da composição quando envolvesse a renúncia ao direito de candidatar-se a cargo eletivo, por determinado período, alicerçando-se em questões de ordem operacional, posto competir ao Judiciário o deferimento ou não do registro de uma candidatura eleitoral. Como dito à época, embora ninguém desconhecesse a unilateralidade da renúncia, naquele momento, quando se editava a primeira resolução de um MP Estadual regulando expressamente a possibilidade de composição envolvendo a assunção de obrigações similares a qualquer das sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)¹⁰⁰, era de extrema relevância

⁹⁹ Resolução Conjunta CNJ/TSE nº 6, de 21.5.2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3328#:~:text=Institui%20sistem%C3%A1tica%20unificada%20para%20o,Na%20cional%20de%20Justi%C3%A7a%20e%20o>. Acesso em 10 de março de 2021.

¹⁰⁰ As Resoluções editadas pelos CSMPs do **Amapá (nº 2, de 28.3.17)** e do **Paraná (nº 1, de 15.5.17)** eram silentes quanto à possibilidade de convenção envolvendo a renúncia ao direito de candidatura a cargo eletivo, por determinado período.

que esses primeiros passos contassem, também, com o respaldo do Poder Judiciário para sua ampla efetivação^{101 102}, como de fato vem ocorrendo.

Tangenciando a respeito da prescindibilidade ou não de homologação judicial, oportuna a atenção quanto à distinção do instituto do acordo de não persecução cível dos ditos acordos de leniências que, diversamente do primeiro (ANPC), envolvem a concessão de benefícios, previstos na lei, em favor do compromissário.

Como dispõe a Resolução 3/2017 do Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais, o que se pretende com o ANPC é uma atuação célere e eficaz voltada a aplicação da Lei nº 8.429/1992, assegurando tanto a reparação do dano sofrido pelo erário, quanto a prevenção e a repressão a prática de atos de improbidade administrativa.

Seja na própria Lei nº 8.429/92, seja na regulamentação editada pelo Ministério Público das Alterosas, não é conferido ao compromissário qualquer benefício, benesse, caso venha a firmar um acordo de não persecução cível. Os termos da composição devem envolver obrigatoriamente não apenas a reparação integral do dano material, restabelecendo-se o *status quo ante* e assim se assegurando a devida proteção do patrimônio público, como também prever a assunção de obrigações similares às sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, que se apresentem o bastante para prevenir e reprimir a prática de atos de improbidade administrativa. Enfim, o que se tem é uma composição que espelha a aplicação da Lei nº 8.429/92 ao caso concreto, dispensando-se a longa, onerosa e burocrática jornada de um processo judicial.

¹⁰¹ Áudio da sessão do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ocorrida em 23 de novembro de 2017, disponível em : <https://drive.google.com/file/d/1TM9CZRcFXhIjyF5KN8wAjDMfcCJQ0knm/view?usp=sharing> . Acesso em 27 de março de 2021.

¹⁰² A submissão do avençado **à homologação pelo Judiciário** na hipótese **de renúncia ao direito de candidatura a cargo eletivo, por determinado período**, ainda se mostra prudente, smj, considerando a controvérsia persistente na atualidade a respeito de tal renúncia envolver ou não direito indisponível, embora transigível, daí o cuidado de adotar-se neste caso o comando trazido pelo § 2º, do art. 3º, da Lei nº 13.140/2015: Art. 3º Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

§ 1º A mediação pode versar sobre todo o conflito ou parte dele.

§ 2º O consenso das partes envolvendo **direitos indisponíveis, mas transigíveis**, deve ser **homologado em juízo**, exigida a oitiva do Ministério Público. (negritos nossos)

Diversamente, nas hipóteses de acordo de leniência, seja na sistemática da Lei Antitruste¹⁰³ ou da Lei Anticorrupção¹⁰⁴, há expressa previsão de concessão de benefícios ao compromissário.

¹⁰³ Lei nº 12.529/2011. Art. 86. **O Cade, por intermédio da Superintendência-Geral, poderá celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável**, nos termos deste artigo, com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte:

I - a identificação dos demais envolvidos na infração; e

II - a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação.

§ 1º O acordo de que trata o caput deste artigo somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - a empresa seja a primeira a se qualificar com respeito à infração noticiada ou sob investigação;

II - a empresa cesse completamente seu envolvimento na infração noticiada ou sob investigação a partir da data de propositura do acordo;

III - a Superintendência-Geral não disponha de provas suficientes para assegurar a condenação da empresa ou pessoa física por ocasião da propositura do acordo; e

IV - a empresa confesse sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

§ 2º Com relação às pessoas físicas, elas poderão celebrar acordos de leniência desde que cumpridos os requisitos II, III e IV do § 1º deste artigo.

§ 3º O acordo de leniência firmado com o Cade, por intermédio da Superintendência-Geral, estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo.

§ 4º **Compete ao Tribunal**, por ocasião do julgamento do processo administrativo, **verificado o cumprimento do acordo**:

I - **decretar a extinção da ação punitiva da administração pública em favor do infrator**, nas hipóteses em que a proposta de acordo tiver sido apresentada à Superintendência-Geral sem que essa tivesse conhecimento prévio da infração noticiada; ou

II - nas demais hipóteses, **reduzir de 1 (um) a 2/3 (dois terços) as penas aplicáveis, observado o disposto no art. 45 desta Lei**, devendo ainda considerar na gradação da pena a efetividade da colaboração prestada e a boa-fé do infrator no cumprimento do acordo de leniência.

§ 5º Na hipótese do inciso II do § 4º deste artigo, **a pena sobre a qual incidirá o fator redutor** não será superior à menor das penas aplicadas aos demais coautores da infração, relativamente aos percentuais fixados para a aplicação das multas de que trata o inciso I do art. 37 desta Lei.

§ 6º Serão estendidos às empresas do mesmo grupo, de fato ou de direito, e aos seus dirigentes, administradores e empregados envolvidos na infração os efeitos do acordo de leniência, desde que o firmem em conjunto, respeitadas as condições impostas.

§ 7º A empresa ou pessoa física que não obtiver, no curso de inquérito ou processo administrativo, habilitação para a celebração do acordo de que trata este artigo, poderá celebrar com a Superintendência-Geral, até a remessa do processo para julgamento, acordo de leniência relacionado a uma outra infração, da qual o Cade não tenha qualquer conhecimento prévio.

§ 8º Na hipótese do § 7º deste artigo, **o infrator se beneficiará da redução de 1/3 (um terço) da pena que lhe for aplicável naquele processo**, sem prejuízo da obtenção dos benefícios de que trata o inciso I do § 4º deste artigo em relação à nova infração denunciada.

§ 9º Considera-se sigilosa a proposta de acordo de que trata este artigo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo.

§ 10. Não importará em confissão quanto à matéria de fato, nem reconhecimento de ilicitude da conduta analisada, a proposta de acordo de leniência rejeitada, da qual não se fará qualquer divulgação.

§ 11. A aplicação do disposto neste artigo observará as normas a serem editadas pelo Tribunal.

§ 12. Em caso de descumprimento do acordo de leniência, o beneficiário ficará impedido de celebrar novo acordo de leniência pelo prazo de 3 (três) anos, contado da data de seu julgamento.

Art. 87. Nos crimes contra a ordem econômica, tipificados na [Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990](#), e nos demais crimes diretamente relacionados à prática de cartel, tais como os tipificados na [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), e os tipificados no [art. 288 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal](#), a **celebração de acordo de leniência**, nos termos desta Lei, determina a suspensão do curso do prazo prescricional e **impede o oferecimento da denúncia com relação ao agente beneficiário da leniência**.

No âmbito da Lei Antitruste, já no *caput* de seu art. 86 é disposto que a celebração do acordo de leniência leva a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável.

A concessão de benefício ao compromissário também encontra previsão na Lei Anticorrupção que, no §2º de seu art. 16 prescreve que a celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

Como se percebe, os acordos de leniência disciplinados naquelas normas impõem necessariamente a fixação da sanção a que o compromissário estaria sujeito para, aí então, fazer incidir sobre ela as benesses autorizadas em lei. Naturalmente que, nestas hipóteses, tratando-se de acordo de leniência firmado perante o Ministério Público, haverá de se impor a

Parágrafo único. **Cumprido o acordo de leniência** pelo agente, **extingue-se automaticamente a punibilidade dos crimes** a que se refere o *caput* deste artigo. **(grifos nosso)**

¹⁰⁴ Lei nº 12.846/13. Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá **celebrar acordo de leniência** com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

§ 1º O acordo de que trata o *caput* somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;

II - a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo;

III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

§ 3º O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

§ 4º O acordo de leniência estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo.

§ 5º Os efeitos do acordo de leniência serão estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, desde que firmem o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas.

§ 6º A proposta de acordo de leniência somente se tornará pública após a efetivação do respectivo acordo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo.

§ 7º Não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado a proposta de acordo de leniência rejeitada.

§ 8º Em caso de descumprimento do acordo de leniência, a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de 3 (três) anos contados do conhecimento pela administração pública do referido descumprimento.

§ 9º A celebração do acordo de leniência interrompe o prazo prescricional dos atos ilícitos previstos nesta Lei.

§ 10. A Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.

Art. 17. A administração pública poderá **também celebrar acordo de leniência** com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), **com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas** estabelecidas em seus [arts. 86 a 88](#).

homologação judicial, considerando falecer esse Órgão de competência para aplicar administrativamente quaisquer das sanções previstas naquelas normas e, especialmente, porque sobre elas incidiriam os benefícios conferidos ao compromissário, senão socorrendo-se do Poder Judiciário.

O mesmo não se opera no acordo de não persecução cível, disciplinado na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), posto nele não haver a concessão de benefício ao compromissário, tratando-se de uma composição na qual há a anuência do compromissário em assumir obrigações, tidas pelo compromitente¹⁰⁵ como suficientes para ressarcir integralmente o erário do dano material sofrido e para prevenir e reprimir a prática de atos de improbidade administrativa.

O acordo de não persecução cível limita-se a trazer a interpretação e aplicação da lei específica ao caso fático. Mesmo quando exterioriza uma composição colaborativa, o certo é que essa colaboração não autoriza a concessão de benefício em favor do compromissário, mas sim apresenta-se como mais um elemento que se mostra necessário, diante do caso concreto, para demonstrar que os termos avençados resultam, além da reparação do eventual dano material sofrido pelo erário, também na prevenção e repressão a prática de atos de improbidade administrativa, como tutelado pela Lei nº 8.429/92.

Logo, tratando-se de acordo de não persecução cível firmado perante órgão de execução do Ministério Público, na fase extrajudicial, a opção pela regulamentação de sua submissão à homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público¹⁰⁶ não esbarra em qualquer impeditivo legal.¹⁰⁷ Mais que isso, além de estimular a autonomia da instituição e de seu controle, também contribui para o desafogamento da máquina judiciária.

Quanto à segurança jurídica advinda dos acordos de não persecução cível (na época ainda denominado “TAC envolvendo atos de improbidade administrativa”) o tema já foi enfrentado pelo Grupo Nacional de Coordenadores de Centros de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa dos Ministérios Públicos Estaduais – GNPP, por meio da edição da Nota Técnica nº 1, de 26 de junho de 2018¹⁰⁸, insurgindo-se contra a proposta de alteração da Resolução CNMP nº 179/2017, que pretendia condicionar a

¹⁰⁵ Necessariamente com legitimidade para propor a ação de que trata a Lei nº 8.429/92.

¹⁰⁶ Ou pela Câmara de Coordenação e Revisão, conforme regulação própria, à exemplo do MPF e do MPDFT.

¹⁰⁷ Cf. notas de rodapé nº 101 e 102.

¹⁰⁸ Nota Técnica GNPP nº 1/2018, acessível em: <https://drive.google.com/file/d/1rqCAyvk6j2l0SwWo8TbrlhJQvzvA7umB/view?usp=sharing> . Acesso em 27 de março de 2021.

composição envolvendo atos de improbidade administrativo perante o Ministério Público, pasme-se, à anuência da pessoa jurídica lesada.

Na ocasião, além de expor o quanto tal proposta de alteração violentava a autonomia do Ministério Público, já que não se limitava à prever a conveniência de oportunizar à pessoa jurídica lesada conhecer das tratativas ou mesmo da própria composição, como ordinariamente ocorre, mas sim de condicionar o *Parquet* a obtenção de autorização desta para que pudesse formalizar a avença (na época ainda nominada como “TAC envolvendo atos de improbidade administrativa” e não ANPC), o Grupo Nacional de Coordenadores de Centros de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa dos Ministérios Públicos Estaduais (GNPP) também cuidou de discorrer toda a sistemática legal que envolve a homologação dos acordos, de natureza civil, seja extrajudicial, no caso pelo Conselho Superior do Ministério Público, seja pelo juízo perante o qual já tramita a respectiva ação judicial.

Não ignorando as inúmeras e respeitadas discussões a respeito da natureza do ANPC, certo é que o mesmo deve respeito às especificidades da normatização previstas na Lei nº 8.429/92, de modo que seus termos devem sempre prever a reparação integral do dano material sofrido pelo erário e assegurar a prevenção e repressão à prática de atos de improbidade administrativa. É por força da imperiosidade dessa prevenção e repressão, também tuteladas pela Lei de Improbidade Administrativa, que não se admite a avença envolvendo tão somente a reparação do dano. O ANPC imprescindivelmente também deve abarcar a assunção de obrigações semelhantes às sanções previstas na LIA que, à luz da análise do caso concreto, garantam tanto a reparação do dano sofrido pelo erário, como também irradie feições preventiva e repressiva direcionadas à prática de atos de improbidade administrativa.

Repise-se, não há, portanto, por parte do compromitente a concessão de qualquer benefício/prêmio de direito material ao compromissário. Enfim, embora seja um ato jurídico bilateral, já que há manifestação de vontade coincidentes do compromitente e do compromissário, não se prevê nele benefícios de direito material em favor do compromissário¹⁰⁹.

Havendo a concessão de benefícios de direito material estar-se-á afastando-se do campo do ANPC para ingressar na esfera de abrangência do Acordo de Leniência, importante instrumento de produção de provas, que, como muito bem ensina Fernando da Fonseca Gajardoni, também pode ser empregado pelo Ministério Público em hipóteses de ilícitos previstos na Lei nº 8.429/92:

¹⁰⁹ Não confundir com cláusulas que reverberam negócios jurídicos processuais (art. 190 CPC) que, diante das especificidades do fato concreto, digam respeito a execução do convencionado.

Não faz o mínimo sentido, tampouco abona a regra da isonomia (art. 5.º, caput, da CF/1988), admitir que a pessoa jurídica praticante de atos apenados pela Lei 12.846/2013, que concomitantemente configurem improbidade administrativa, possa ser beneficiada pelo acordo de leniência, enquanto a pessoa física que pratique as mesmas condutas não. Essa interpretação se tornava ainda mais plausível se observado que a própria lei 12.846/2013 (art. 17) já estende a possibilidade de celebração de acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na lei 8.666, de 21.06.1993 - que, concomitantemente, configuram improbidade administrativa na forma do art. 10 da lei 8.429/1992 -, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus arts. 86 a 88".¹¹⁰

Seguramente que, na hipótese da concessão de benefícios de direito material em favor do compromissário, ingressando-se na seara do Acordo de Leniência, estes somente se justificarão havendo colaboração eficaz do compromissário, inclusive confissão, nos moldes da Lei nº 12.846/2013.

Em resumo, permite-se apresentar o seguinte quadro comparativo, envolvendo ANPC e Acordo de Leniência, quando firmados perante o Ministério Público:

	ANPC (Acordo de não persecução cível)		ACORDO DE LENIÊNCIA
Espécie da composição	Simple	Colaborativa	Colaborativa premiada
Colaboração do compromissário	Não há colaboração	Há colaboração	Há colaboração
Concessão de benefícios em favor do compromissário.	Não há concessão de benefícios . Trata-se de composição na qual há a anuência do compromissário em assumir obrigações, tidas pelo comprometente como suficientes para ressarcir	Não há concessão de benefícios . A diferença com da composição simples reside na previsão também de colaboração do compromissário com as investigações, sem lhe render benefícios, mas sim	Há concessão de benefícios , limitados, de acordo com as hipóteses, aos comandos da Lei Anticorrupção e da Lei Antitruste.

¹¹⁰ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. In: Comentários à Lei de Improbidade administrativa. 3ª ed. São Paulo: RT, 2014, p. 258/259.

	integralmente o erário do dano material sofrido e para prevenir e reprimir a prática de atos de improbidade administrativa. A composição simplesmente espelha a aplicação da Lei nº 8.429/92 ao caso concreto.	porque, diante do caso concreto, tal colaboração mostre-se necessária para assegurar a prevenção e a repressão à prática de atos de improbidade administrativa, como tutela a Lei nº 8.429/92.	
Confissão	Prescindível	Prescindível.	Imprescindível
Homologação exigida	Não tendo sido proposta ação judicial – pelo CSMP ¹¹¹	Já havendo ação judicial proposta – pelo respectivo juízo (Judiciário)	Envolvendo a renúncia de direito à candidatura a cargo eletivo – independentemente de haver sido proposta ação judicial ou não – pelo juízo com competência para processar e julgar a ação de improbidade administrativa (Judiciário) ¹¹²
			Necessariamente pelo Judiciário.

Pois bem!

Retomando ao tema central deste tópico, outra importante ação desenvolvido pelo Ministério Público de Minas Gerais a ser destaca, no segundo semestre do ano de 2018, trata-se da primeira atuação do Grupo de Atuação Especial Regional e Temporária na Defesa do Patrimônio Público (GAT), instituído pela Resolução PGJ nº 21/2018¹¹³, visando consolidar a reversão de crescimento do acervo de procedimentos preparatório e inquéritos civis, da seara do patrimônio público, verificada nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, como já exposto (confira Tabela 2 deste trabalho).

As Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público beneficiadas com essa atuação do GAT foram as das Comarcas de Águas Formosas, Almenara, Araçuaí, Carlos Chagas, Itamarandiba, Jacinto, Jequitinhonha, Malacacheta, Medina, Minas Novas, Nanuque, Novo Cruzeiro, Pedra Azul, Santa Maria do Suaçuí e Turmalina.

Para integrarem o GAT nesta empreitada, foram designados os promotores e as promotoras de Justiça Cristiano Cassiolato, Liliane Kissila Avelar Lessa, Luiz Henrique

¹¹¹ Na hipótese do MPF, pela Câmara de Coordenação e Revisão.

¹¹² Cf. notas de rodapé nº 100 e 101.

¹¹³ Disponível em: https://mpnормas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CA96-28-res_pgj_21_2018.pdf. Acesso em 15 de março de 2021.

Acquaro Borsari, Maria Constância Martins da Costa Alvim, Paulo Frank Pinto Júnior, Shymene Silva Queiros, Thiago Fernandes de Carvalho, Umberto de Almeida Bizzo e Victor Hugo Rena Pereira, que contaram, ainda, com a assistência dos servidores Ana Paula Salge Oliveira, Flávia Cristina de Matos Xavier, Fabrício de Freitas Sales, Helen Queiroz Araújo, Patrícia Rodrigues da Costa, Paula Regina Leite Moura e Renata Silva Bananal.

No período de 6 a 10 de agosto de 2018, sob a coordenação do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público - CAOPP, os promotores e as promotoras de Justiça do GAT promoveram a análise de 560 procedimentos extrajudiciais, da área do patrimônio público, que culminou com a produção de:

Decisões de Promoção de Arquivamento ou de Indeferimento de instauração de ICP.	Petições Iniciais de ACP	Denúncias	Despachos explicitando diligências necessária para a conclusão do procedimento	Recomendações
313	32	6	205	4

Tabela 4 – Fonte: Relatório do CAOPP encaminhado à Procuradoria Geral de Justiça de Minas Gerais, por meio do Ofício nº 291/2018¹¹⁴

A segunda atuação do GAT deu-se no período de 27 a 31 de maio de 2019, por força da Resolução PGJ nº 7/2019¹¹⁵, em favor das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público das Comarcas de Buenópolis, Coração de Jesus, Grão Mogol, Janaúba, Januária, Montalvânia, Monte Azul, Porteirinha, São João da Ponte, São João do Paraíso, São Romão e Taiobeiras.

Foram designados para integrarem o GAT os promotores e promotoras de Justiça Cristiano Cassiolato, Eduardo de Paula Machado, Fernando Muniz da Silva, Henrique Otero Costa, José Aparecido Gomes Rodrigues, Liliane Kissila Avelar Lessa, Luiz Henrique Acquaro Borsari, Paulo Frank Pinto Júnior, Thiago Fernandes de Carvalho e Victor Hugo Rena Pereira, que contaram, ainda, com a assistência dos servidores Camila Carolline Rocha Chaves, Patrícia Rodrigues da Costa e Paula Regina Leite Moura. Certo, ainda, que, na ocasião, o GAT contou também com a cooperação do promotor de Justiça e coordenador da Regional de Defesa do

¹¹⁴ Cópia do ofício disponível em: https://drive.google.com/file/d/1IVJ19_k52t_aaY7DxX_auNrbg-5ulDoR/view?usp=sharing. Acesso em 27 de março de 2021.

¹¹⁵ Disponível em: https://mpn normas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CB29-28-res_pgj_07_2019.pdf. Acesso em 15 de março de 2021.

Patrimônio Público do Norte de Minas, Paulo Vinicius de Magalhães Cabreira e dos servidores daquela regional Fabrício de Freitas Sales, Helen Queiroz Araújo e Luiz César Rocha Santos.

Também sob a coordenação do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público - CAOPP, desta vez os integrantes do GAT promoveram a análise de 538 procedimentos extrajudiciais, da área do patrimônio público, resultando na produção de:

Decisões de Promoção de Arquivamento ou de Indeferimento de instauração de ICP.	Petições Iniciais de ACP	Denúncias	Despachos explicitando diligências necessária para a conclusão do procedimento	Recomendações	TAC
324	33	8	181	02	01

Tabela 5 – Fonte: Relatório do CAOPP encaminhado à Procuradoria Geral de Justiça de Minas Gerais, por meio do Ofício nº 210/2019¹¹⁶

E é neste cenário que se percebe também, no âmbito do MPMG, o emprego da composição civil, por meio da formalização de TACs (atualmente nominado Acordo de Não Persecução Cível), como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, evidenciando claramente a percepção dos órgãos de execução a respeito da necessidade de uma postura mais dialógica e resolutiva.

Através do formulário eletrônico produzido pelo CAOPP, difundido por meio do Ofício Circular nº 03/2020, e, especialmente, graças ao empenho de valorosos colegas promotores e promotoras de Justiça das mais variadas regiões de Minas Gerais, tem sido possível a compilação dos dados referentes ao emprego da composição civil na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, a partir da edição da Resolução CSMP nº 3, de 23 de novembro de 2017.

Vejamos alguns dos dados já obtidos com o preenchimento do dito formulário eletrônico por promotores e promotoras de Justiça do Estado de Minas Gerais, atualizados até o dia 10 de março de 2021 e disponibilizados pelo CAOPP para conclusão do presente estudo:¹¹⁷

¹¹⁶ Cópia do ofício disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/1rOK8HtfUNjIBoMOHQucCeTuBmGeODgXw/view?usp=sharing>. Acesso em 27 de março de 2021.

¹¹⁷ Dados fornecidos pelo CAOPP/MPMG ao autor, atualizados até 10.3.21, disponível em:

https://drive.google.com/file/d/1Vxui_ZKu8XWoplJBF-5mhDAW7TZ2EiWo/view?usp=sharing. Acesso em 27 de março de 2021.

Valores envolvidos nos acordos firmados pelos órgãos de execução, de acordo com a natureza a que se presta

Natureza do valor	A título de ressarcimento de dano material sofrido pelo erário estadual mineiro (Administração Pública Direta ou Indireta)	A título de multa civil em favor do erário estadual (Administração Pública Direta ou Indireta)	A título de ressarcimento de dano material sofrido pelo erário de municípios mineiros (Administração Pública Direta ou Indireta)	A título de multa civil em favor do erário de municípios mineiros (Administração Pública Direta ou Indireta)	A título de ressarcimento de dano moral coletivo	TOTAL
Valores em reais	6.669.096,42	6.690.328,60	24.132.782,83	3.256.421,79	16.629.449,70	57.378.079,34

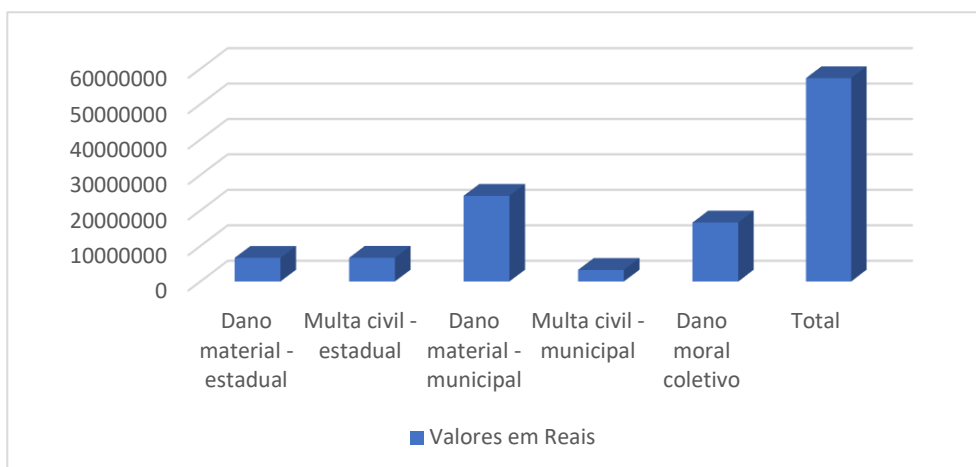


Tabela 6 – Fonte: Relatório do CAOPP, produzido a partir do formulário eletrônico disponibilizado por meio do Ofício Circular nº 3/2020

Valores totais envolvidos nos acordos firmados pelos órgãos de execução, a cada ano			
ANO	2018	2019	2020
Valores em reais	1.422.090,87	13.674.916,63	42.281.071,84

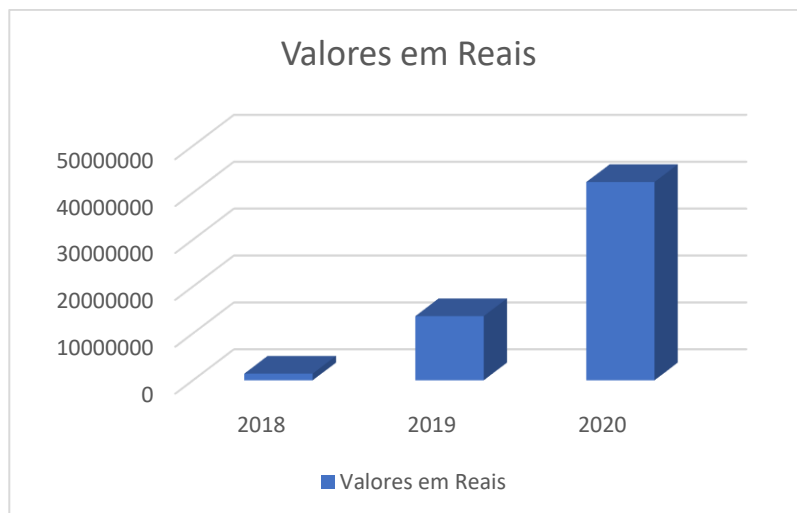


Tabela 7 – Fonte: Relatório do CAOPP, produzido a partir do formulário eletrônico disponibilizado por meio do Ofício Circular nº 3/2020

Foram informados 304 TAC/ANPC		
Fase em que se deu	EXTRAJUDICIAL	JUDICIAL
Quantidade	216	88

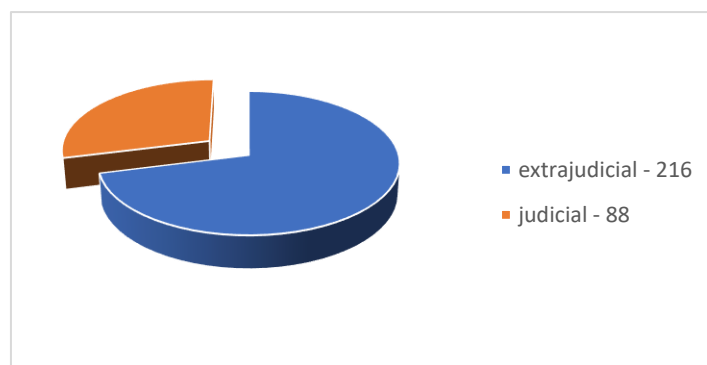


Tabela 8 – Fonte: Relatório do CAOPP, produzido a partir do formulário eletrônico disponibilizado por meio do Ofício Circular nº 3/2020

Envolveram 459 pessoas físicas e jurídicas

Natureza da pessoa	Física	Jurídica
Quantidade	419	40

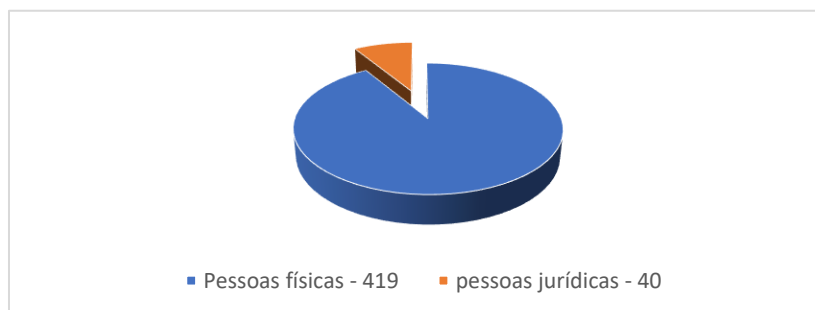


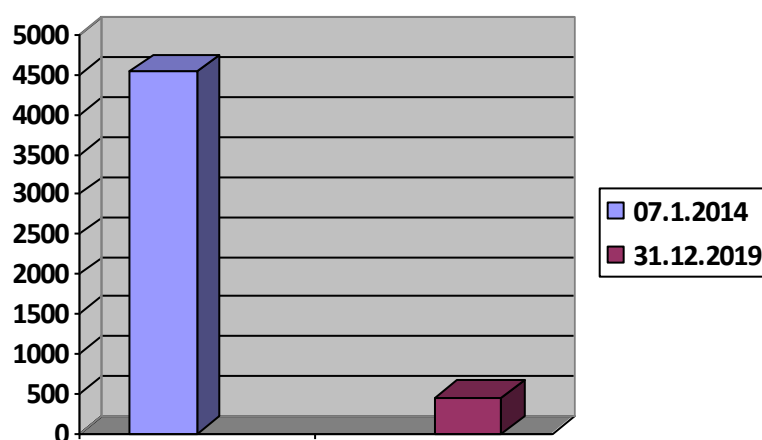
Tabela 9 – Fonte: Relatório do CAOPP, produzido a partir do formulário eletrônico disponibilizado por meio do Ofício Circular nº 3/2020

Pessoas físicas envolvidas - 419						
Agentes políticos estaduais	Agentes políticos municipais	Servidores públicos estaduais	Servidores públicos municipais	Empregados públicos estaduais	Empregados públicos municipais	Não se enquadram em nenhuma das opções anteriores
5	165	15	150	8	9	67



Tabela 10 – Fonte: Relatório do CAOPP, produzido a partir do formulário eletrônico disponibilizado por meio do Ofício Circular nº 3/2020

Já na execução do Programa de Proteção ao Patrimônio Público (PPPP), o ano de 2019 encerrou-se com um acervo inferior a 10% daquele que justificara sua implantação. Dos 4532 inquéritos civis iniciais, restavam agora apenas 447, ou seja, 9,87% daquele que justificara a implantação e execução do programa¹¹⁸.



Alcança-se, então, a consolidação da reversão da tendência de crescimento do acervo de inquéritos civis e procedimentos preparatórios, da área do patrimônio público, gerando um processo de redução deste acervo, ao ponto de no dia 31 de dezembro de 2019 chegar-se a patamar próximo do detectado no último dia do ano de 2014.

Número de Inquéritos Civis e Procedimentos Preparatórios, da área do patrimônio público, que se encontravam em tramitação nos órgãos de execução do MPMG, no último dia dos anos de 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.

DIA/MÊS/ANO	TOTAL
31/DEZ/2013	16422

¹¹⁸ Fonte: Sistema de Registro Único (SRU) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Dados fornecidos ao autor disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1qEhRmjzXrRRz9Y3hNeAJR5oWqHhDURXd/view?usp=sharing> . Acesso em 27 de março de 2021.

31/DEZ/2014	17605
31/DEZ/2015	20157
31/DEZ/2016	22644
31/DEZ/2017	21414
31/DEZ/2018	20093
31/DEZ/2019	17747

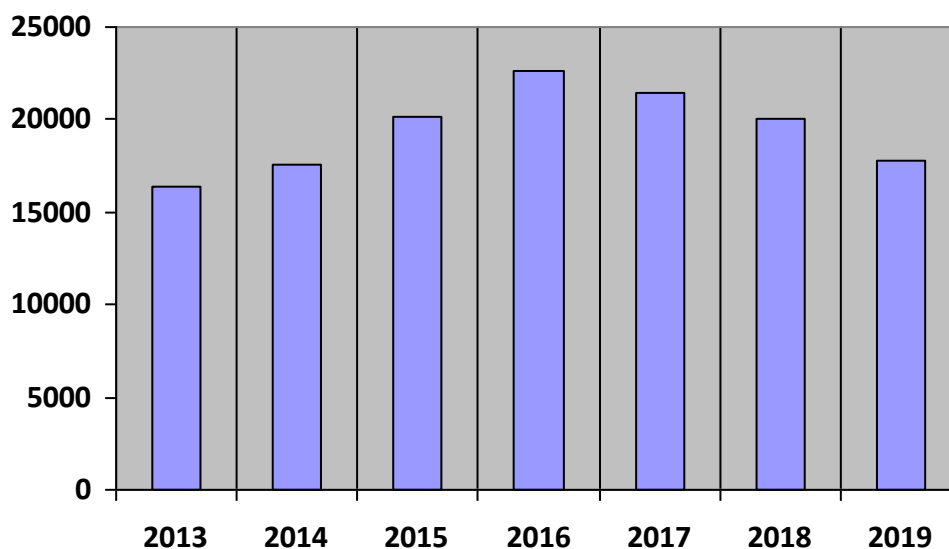


Tabela 11 – Fonte: Sistema de Registro Único (SRU) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais¹¹⁹

A bem da verdade, essa tendência também se repetiu no ano de 2020, no qual, sabidamente, as atividades do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, assim como a de toda sociedade brasileira, sofreram incontáveis intercorrências por força dos efeitos da pandemia global da Covid19, cuja exata dimensão ainda demandará muitas análises. Daí porque os resultados alcançados no dia 31 de dezembro de 2020 não serem objeto deste estudo, apesar do seu registro no gráfico abaixo, explicitando acervo em tramitação abaixo daquele experimentado no último dia do ano de 2013.

¹¹⁹ Dados fornecidos ao autor disponível em: <https://drive.google.com/file/d/133ZLwasOw5qVCM21mrXHK2HFnYTTWyAq/view?usp=sharing> . Acesso em 27 de março de 2021.

Número de Inquéritos Cíveis e Procedimentos Preparatórios, da área do patrimônio público, que se encontravam em tramitação nos órgãos de execução do MPMG, no último dia dos anos de 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020.

DIA/MÊS/ANO	TOTAL
31/DEZ/2013	16422
31/DEZ/2014	17605
31/DEZ/2015	20157
31/DEZ/2016	22644
31/DEZ/2017	21414
31/DEZ/2018	20093
31/DEZ/2019	17747
31/DEZ/2020	16162

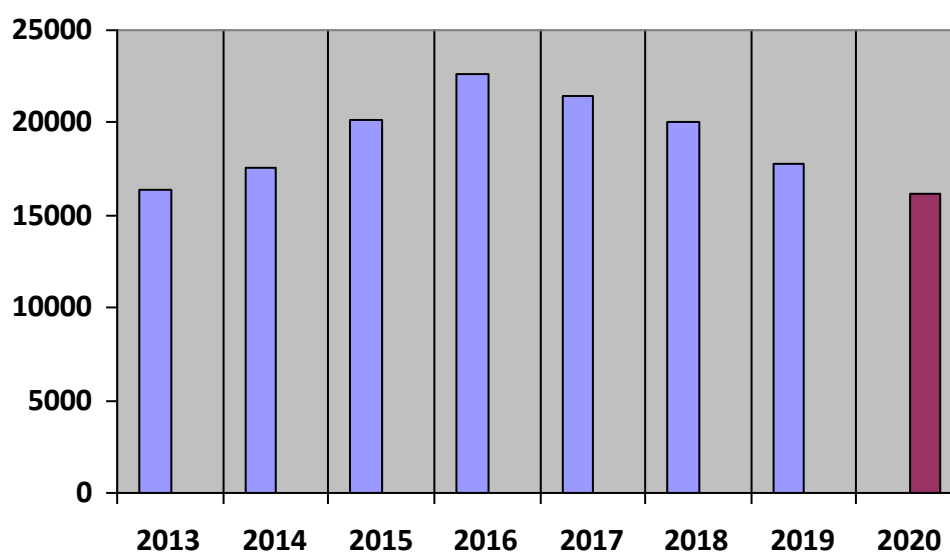


Tabela 3 – Fonte: Sistema de Registro Único (SRU) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais¹²⁰

¹²⁰ Cf. nota de rodapé 116.

Ora, diante da notória deficiência do Ministério Público do Estado de Minas Gerais no preenchimento dos cargos de seus quadros de servidores efetivos e de membros¹²¹, aliada ao excesso de acervo de inquéritos civis e procedimentos preparatórios, da seara de defesa do patrimônio público, que vinha se acumulando há anos, senão adotadas medidas eficientes visando a reversão de sua tendência de crescimento, inferia-se incontestemente mau funcionamento do aparato estatal, refletindo não apenas na redução de efetividade na recomposição do erário vilipendiado, como também na sujeição de investigados a viverem por décadas sob a espada de Dâmocles.

Percebia-se, portanto, uma inexorável macroscópica violação à garantia da razoável duração dos processos e procedimentos, que merecia e devia receber atenção, afinal, como bem pontua a também festejada professora e promotora de Justiça mineira Maria Carolina Silveira Beraldo, *de nada adiantam as construções doutrinárias sobre a função do processo e seus adequados meios de utilização se a morosidade de sua tramitação impede a satisfação do direito a que se faz jus*.¹²²

E como demonstrado, essa reversão de crescimento do acervo, que antes revelava a instauração a cada ano de procedimentos preparatórios e inquéritos civis públicos em número maior dos que eram concluídos no mesmo período, obteve-se com o implemento de diversas ações, dentre elas o emprego por órgãos de execução do *Parquet* Mineiro da composição civil, valendo-se do hoje denominado ANPC como mais um instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, cujos resultados alcançados espelham também os recursos materiais já angariados em favor do erário, seja do estado ou dos municípios mineiros.

5. CONCLUSÃO

Há um bom tempo já se defendia a derrogação tácita do § 1º do artigo 17 da Lei nº. 8.249/1992, tendo em vista, entre outros, os artigos 16 e 17 da Lei nº. 12.846/2013 (acordo de leniência); a Lei nº. 13.129/2015 (arbitragem na administração pública); e artigo 32 da Lei nº. 13.140/2015 (autocomposição de conflitos e mediação na administração pública), além da

¹²¹Total de cargos vagos, atualizado até 10/3/2021: 177 de servidores efetivos e 266 de membros. Portal da Transparência do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Disponível em: https://transparencia.mpmg.mp.br/nav/gestao_de_pessoas. Acesso em 10 de março de 2021.

¹²²BERALDO, Maria Carolina Silveira. O comportamento dos sujeitos processuais como obstáculo à razoável duração do processo. Ed Saraiva, 2012. fls. 30/31.

incompatibilidade lógica com normas que regem os acordos de colaboração, a exemplo da Lei nº. 9.613/1998 (lei de combate à lavagem de dinheiro), Lei nº. 12.850/2013 (lei das organizações criminosas) e as Convenções de Palermo e de Mérida.

Foi com a edição da Lei nº. 13.964/2019, o “pacote anticrime”, que a celeuma chegou ao fim com a derradeira permissão do emprego da composição civil envolvendo atos de improbidade administrativa.

A Lei nº. 13.964/2019 não só revogou a redação anterior do § 1º do artigo 17 da Lei nº. 8.249/1992, mas veio dispor, expressamente, que “as ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”. Assim, atualmente, não restam dúvidas quanto a admissão da composição, por meio da celebração de acordo de não persecução cível, em relação às infrações tipificadas na LIA.

Outrossim, os dados apresentados neste trabalho não apenas corroboram o acerto na supressão da vedação de outrora, como também evidenciam o quanto a regulação adotada no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, já por meio da Resolução CSMP nº 3/2017, serviu de fomento para o emprego da composição civil, por meio do hoje denominado acordo de não persecução cível, na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa.

Seja nominando-a de “TAC na improbidade administrativa”, como até pouco tempo atrás era conhecida nos corredores forenses e identificada em grande parte das resoluções editadas pelos mais diversos Ministérios Públicos deste imenso Brasil, seja nominando-a de “Acordo de não Persecução Cível”, como disposto na Lei nº. 13.964/2019, certo é que a composição civil exterioriza uma postura do Ministério Público dialógica e resolutiva, afastando-se daquela exclusivamente demandista.

Embora não se permita apresentar o emprego da composição civil envolvendo atos de improbidade administrativa ou, se preferir, o acordo de não persecução cível, como a solução para todos os males atinentes aos entraves encontrados diuturnamente no enfrentamento às mazelas perpetradas por ímprobos, é possível afirmar, com segurança, que mesmo neófito em nosso sistema jurídico, já produz relevante impacto positivo.

A toda prova, o atualmente denominado Acordo de Não Persecução Cível tem contribuído não apenas em favor da atuação do MPMG visando a recuperação de ativos voltados a reparação de danos sofridos pelo erário estadual ou de municípios mineiros, sem desconsiderar o caráter preventivo e repressivo do disposto na LIA, como também, em conjunto com outras medidas, para a aceleração da conclusão de Inquéritos Cíveis Públicos e Procedimentos Preparatórios, da área do patrimônio público, com consequente reversão da contínua tendência de crescimento do acervo daqueles procedimentos em tramitação do MPMG.

E mais, em sua grande maioria, tal composição tem se operado extrajudicialmente, sob o controle do Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais, assegurando, desse modo, celeridade na solução da querela, além da economicidade advinda da não movimentação da já assoberbada máquina judiciária.

Diante de todo o exposto, conclui-se que o emprego da composição civil como instrumento de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, nos moldes regulado pelo Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais por meio da Resolução nº 3, de 23 de novembro 2017, contribuiu eficazmente para o aprimoramento da efetividade na conclusão dos procedimentos extrajudiciais presididos pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, na seara do patrimônio público, durante os anos de 2018 e 2019.

REFERÊNCIAS

AURELLI, Inês Arlete. **Condições para o exercício da Ação de Improbidade Administrativa**. In: LUCON et al (Coord). Improbidade Administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92. São Paulo: Atlas, 2013. p. 3.

BARRETO, Flávio Chame. **A Neurociência da Corrupção**: como um escambo esculhambou um país. Joinville: AGBooks, 2017.

BERALDO, Maria Carolina Silveira. **O comportamento dos sujeitos processuais como obstáculo à razoável duração do processo**. Ed Saraiva, São Paulo, 2012. **fls. 30/31**.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, e Gianfranco. trad. Carmen C, Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. Disponível em <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf> . Acesso em 13 de março de 2021.

CAMARA, Fabiana Angélica Pinheiro *et al.* **O Sistema de Responsabilização Política, Administrativa e Funcional do Regime Constitucional Brasileiro de 1824: Protótipo dos Modelos de Responsabilização das Constituições Brasileiras**. Revista de Direito Brasileira. v. 16. n. 7. p. 43-56. São Paulo: São Paulo, 2017.

CARRARO, A. *et al.* **Proposta para a estimação da corrupção regional no Brasil**. Universidade Federal de Santa Catarina. Política e Sociedade: Revista Eletrônica de Sociologia Política, Florianópolis, v. 14, n. 31, set./dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2015v14n31p326/31536>. Acesso em 07 de maio 2019.

Cartilha: Resolução CSMP nº 3, de 23 de novembro de 2012. CAOPP/MPMG. Junho/2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1W_86k5Anl5zW3sILK9FYbod6TmtHwpx6/view?usp=sharing . Acesso em 27 de março de 2021.

CATANHÊDE, José Luís. **Manifesto dos Mineiros: uma carta contra a ditadura Vargas**. TRE-MG. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/o-tre/memoria-eleitoral/historia-e-memoria/manifesto-dos-mineiros-uma-carta-contr-a-ditadura-vargas>. Acesso em 20 de março de 2021

COSTA VILAR, Fábio. **Lei Anticorrupção: aspectos basilares e questões controversas**. Belo horizonte: O Lutador, 2017.

COTTA, Luiza Cristina Villaméa. **Adhemar de Barros (1907-1969): A origem do “rouba, mas faz”**. Dissertação (Mestrado em História) Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-09022009-103517/pt-br.php>. Acesso em 13 de março de 2021.

Dados gerais sobre as condenações. Instituto não aceito a corrupção. 2017. Disponível em: <http://naoaceitocorrupcao.org.br/2017/radiografia/radiografia/destaques/>. Acesso em 09 de fevereiro de 2021.

Diário do Congresso Nacional. Ano VI – 109. Edição de 19.06.1951. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19JUN1951.pdf#page=23>. Acesso em 20 de março de 2021.

Diário do Congresso Nacional. Ano X – 110. Edição de 4.8.1955. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04AGO1955.pdf#page=27>. Acesso em 20 de março de 2020.

Em evento pioneiro realizado na PGJ, juristas e promotores de Justiça discutem possibilidades de negócios jurídicos processuais. **MPMG**. 10.5.2018. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/em-evento-pioneiro-realizado-na-pgj-juristas-e-promotores-de-justica-discutem-possibilidades-de-negocios-juridicos-processuais.htm> . Acesso em 13 de março de 2021.

FABRÍCIO, Arthur Rodrigues. **O complexo de culto real de Ramessés III: espaço e memória na XX dinastia do Antigo Egito**. Dissertação (Mestrado em História) – UFRN. Natal.

2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/21904>. Acesso em 17 de junho de 2019.

FEREJOHN, John. PASQUINO, Pasquale. **A Teoria a Escolha Racional na Ciência Política: Conceitos de racionalidade em teoria política**. Tradução de Eduardo César Marques. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 16. nº 45, fevereiro/2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4328.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

FERREIRA, João Carlos. MARTINS, Ângela Maria Moreira. **Quinta da Boa Vista: De Espaço de Elite a Espaço Público**. Revista da Universidade de São Paulo. n. 13. p. 125-145 dez. 2000.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. **A corrupção no Brasil Colônia**. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.) **Corrupção: ensaios e críticas**. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2012.

FILGUEIRAS, Fernando. **Marcos Teóricos da Corrupção**. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.) **Corrupção: ensaios e críticas**. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2012.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. In: **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. 3ª ed. São Paulo: RT, 2014.

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 104, 106, 108, 378, 401-402, 423.

GOMES, Luiz Flávio. **O Brasil é uma democracia ou uma cleptocracia?** In: Jornal Carta Forense, 04 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/o-brasil-e-uma-democracia-ou-uma-cleptocracia/17108>. Acesso em 13 de março de 2021.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Coord.). **Lei de Improbidade Administrativa: Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1ef013e1f4a64696eeb89f0fbf3c1597.pdf> . Acesso em 6 de março de 2021.

HEIDENHEIMER, Arnold J. *apud* BREI, Zani Andrade. **Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso.** Revista de Administração Pública da FGV. v. 30. n. 1 (1996). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128/6943>. Acesso em 15 de março de 2021.

HUNTINGTON, Samuel Phillips *apud* MIRANDA, Luiz Fernando. **Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos.** Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro – abril de 2018, p. 237-272. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n25/2178-4884-rbcpol-25-237.pdf>. Acesso em 13 de março de 2021.

KEY JR, Valdimer Orlando *apud* MIRANDA, Luiz Fernando. **Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos.** Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro – abril de 2018, p. 237-272. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n25/2178-4884-rbcpol-25-237.pdf>. Acesso em 13 de março de 2021.

LOPES, Cristiano Aguiar. **A loucura de Brasília: o antimudancismo nas páginas do jornal Tribuna da Imprensa (1956-1960).** VII Encontro Nacional de História da Mídia. 19 a 21 de agosto de 2009. Fortaleza/CE. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/7o-encontro-2009-1/A%20loucura%20de%20Brasilia.pdf> . Acesso em 13 de março de 2021.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Promoção do Vulnerável e Ministério Público: 30 anos de diálogo dogmático-institucional na concretude de deveres de proteção.** Cap. 1, pp. 173-199 *In*: BENJAMIN, Antônio Herman et al. (Coord.). O Direito do Consumidor no Mundo em Transformação – 1ª ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MIRANDA, Jorge. **Constituição e Democracia.** *In* Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, jul/set 2017. p. 65. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1250715/Jorge_Miranda.pdf . Acesso em 14 de março de 2021

MIRANDA, Luiz Fernando. **Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro – abril de 2018. pp 237-272. em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n25/2178-4884-rbcpol-25-237.pdf>. Acesso em 13 de março de 2021

MPMG Jurídico. **Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Notas Técnicas 2017**. Edição Patrimônio Público. Vol 3. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1-iabh9sLJwFJ1t3BROCIbrKCVkc0BOTn/view?usp=sharing>. Acesso 27 de março de 2021.

MPMG Jurídico. **Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Notas Técnicas 2018**. Edição Patrimônio Público. 2019. pp. 226-234. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/13lrZ4Ov_3eWqCNyiOUNpFyio0H5YHk7K/view?usp=sharing. Acesso em 27 de março de 2021.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa – Direito Material e Processual**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

NUNES, Antônio Carlos Ozório Nunes, *apud* COSTA VILAR, Fábio. **Lei Anticorrupção: aspectos basilares e questões controversas**. Belo Horizonte: O Lutador, 2017.

NYE, Joseph, **Corruption and political development: a cost-benefit analysis**. *American Political Science Review*. Vol. 61, 1967.

Ordenações Filipinas, disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm>. Acesso em 13 de março de 2021.

PEDROSO, Rodrigo Rodrigues. **A divisão dos regimes políticos em Aristóteles**. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – USP. São Paulo. 2015. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-11042016-123603/publico/2015_RodrigoRodriguesPedroso_VOrig.pdf. Acesso em 2 de março de 2021.

PEREIRA, Paulo Trigo. **A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?** vol. XXXII. Instituto Ciências Sociais da Universidad de Lisboa: Análise Social, 1997. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>. Acesso em 11 de junho de 2019.

PLATÃO. **A República**. Tradução J. Guinsburg. v. 1. Clássicos Garnier. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1965.

Portal da Transparência do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Disponível em: https://transparencia.mpmg.mp.br/nav/gestao_de_pessoas . Acessado em 10 de março de 2021.

Procedimento Administrativo Interno nº 151/2017, CSMP-MG, Relator: Jacson Rafael Campomizzi. Cópia fornecida ao autor disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1a05vrL6GKUPj7EpejcltJxF8D1N1Ll6/view?usp=sharing> Acesso em 27 de março 2021.

Projeto de Lei 670/1951. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=180591>. Acesso em 20 de março de 2021.

Projeto de Lei 505/1955. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=177979>. Acesso em 20 de março de 2021.

Projeto de Lei 882/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192353>. Acesso em 20 de março de 2021.

SFT julga improcedente ação penal contra ex-presidente Fernando Collor. **Notícias STF**. 24 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=265412&caixaBusca=N>. Acesso em 13 de março de 2021.

ROSE-ACKERMAN, Susan *apud* FILGUEIRAS, Fernando. **Marcos Teóricos da Corrupção**. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.) **Corrupção: ensaios e críticas**. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2012.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Corrupção no Brasil Império**. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.) **Corrupção: ensaios e críticas**. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2012, p. 191.

VIEIRA, Jaci Guilherme. SILVA, Paulo Sérgio Rodrigues da Silva. **As estratégias de apropriações indevidas de verbas públicas federais no governo de Roraima: um estado do escândalo dos gafanhotos**. Universidade Federal de Roraima. Revista de Ciências Humanas. Boa Vista, n. 19. Disponível em: <https://revista.ufrr.br/textosedebates/article/view/1189/964>. Acesso em 13 de março de 2021.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl *apud* MIRANDA, Luiz Fernando. **Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro – abril de 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n25/2178-4884-rbcpol-25-237.pdf> . Acesso em 13 de março de 2021.